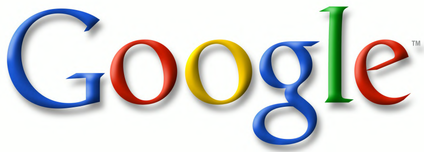


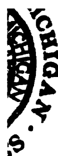




THE UNIVERSITY OF MICHIGAN · LIBRARIES
1817


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN · LIBRARIES
1817



M


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817

M






THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES

M


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES







M


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES

M






THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES

M


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES







M


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES

M






THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES

M


MICHIGAN
LIBRARIES
1817





LES

FINANCES DE LA FRANCE

AU XIX[e] SIÈCLE.

LES
FINANCES DE LA FRANCE
AU XIXe SIÈCLE

PAR

FEU CHARLES SUDRE

PUBLIÉ PAR SON FRÈRE ALFRED SUDRE

TOME SECOND

EN VENTE A PARIS
A LA LIBRAIRIE E. PLON et Cie
10, RUE GARANCIÈRE

—

1883



LES FINANCES DE LA FRANCE AU XIXe SIÈCLE

LIVRE IV

LA RESTAURATION

Troisième Période 1826-1830.

CHAPITRE PREMIER

I

1826-1827

Continuation de la prospérité financière en 1826. — Dégrèvement de 19 millions. — Déficit du budget de 1827. Ses causes. — Chute du ministère de M. de Villèle. — Affaire célèbre des travaux ordonnés par M. de Peyronnet à l'hôtel de la Chancellerie. Refus du crédit demandé. — M. Dupin aîné. — Grave question de droit financier. Conduite de la Chambre des Députés.

Des trois grandes divisions que nous avons cru devoir établir dans cet exposé historique des principaux faits financiers de la Restauration, celle-ci offre le moins d'intérêt, le moins d'éléments d'instruction et d'exemples utiles pour l'avenir. Tous les embarras étaient dissipés, toutes les grandes mesures accom-

plies ou tentées, toutes les controverses épuisées. Les dettes immenses, léguées par les fautes et les malheurs des Gouvernements antérieurs, étaient soldées, le crédit fondé, l'amortissement en pleine activité, la conversion tentée et opérée en partie, l'indemnité en cours d'exécution, la propriété affranchie de la majeure partie des charges extraordinaires qu'elle avait eu à subir. Le Grand-Livre était rendu accessible aux plus modestes fortunes. Les budgets sortis du régime provisoire étaient toujours votés en temps opportun, et présentaient non seulement l'équilibre, mais un surcroît de recettes. Les frais de perception étaient diminués. Enfin l'ordre, la clarté, l'uniformité, le contrôle le plus sérieux avaient été introduits dans toutes les parties du système financier. Sans doute, il restait encore des réformes à accomplir, de grands et utiles travaux à entreprendre ou à achever. Mais, ce qui restait à faire était peu de chose en comparaison de la grandeur des difficultés récemment surmontées, des sacrifices accomplis, des institutions fondées, de la belle organisation donnée à toutes les branches de l'administration financière.

Des quatre années et demie dont se compose cette dernière période de la Restauration, les deux premières appartiennent encore à l'administration de M. de Villèle, qui ne perdit le pouvoir qu'à la fin de 1827. La crise commerciale, dont le début remontait aux derniers mois de 1825, n'avait pas exercé une influence trop défavorable sur les résultats financiers de l'année 1826. Les recettes, malgré le dégrèvement de six millions opéré sur les contributions directes,

avaient excédé de 29 millions les évaluations du budget. Mais cet excédant se trouvait absorbé, en presque totalité, par des crédits extraordinaires ayant pour causes l'augmentation des primes à la sortie des objets fabriqués, les dépenses du corps d'occupation de l'Espagne, le renchérissement des fourrages, enfin le complément des dépenses d'autres services. En somme, le budget, définitivement réglé par la loi des comptes à 976 millions, laissa une somme libre de six millions à transporter à l'exercice suivant.

Cette persistance de la prospérité financière de la France pendant le cours d'une crise qui avait si profondément affecté le commerce et les fonds publics des principaux États de l'Europe, cet excédant des recettes sur les évaluations, firent présumer à M. de Villèle qu'il pourrait sans danger accorder à la propriété foncière, par le complément du dégrèvement, ce soulagement qu'avaient si vivement réclamé les Commissions des deux Chambres et les orateurs de la majorité. En conséquence, dans le projet de budget de 1827, il proposa de porter à 10 centimes la réduction commencée l'année précédente sur les contributions foncière, personnelle et mobilière, et sur celle des portes et fenêtres. C'était une nouvelle diminution de 19 millions et demi, qui devait porter la totalité du dégrèvement à plus de 25 millions (25,678,066 francs).

Les Commissions des deux Chambres ne pouvaient, à moins d'une étrange inconséquence, se montrer défavorables en principe au projet du ministre. Aussi, le soutinrent-elles avec force. Mais il devait naturellement rencontrer des contradicteurs. Les principales

objections furent élevées dans la Chambre des Députés par M. Royer-Collard, et dans celle des Pairs par M. Roy. Le premier de ces orateurs, reprenant le thème de l'opposition, soutenait que le dégrèvement tendait à affecter le Corps électoral, dont il éliminerait, en leur faisant perdre le cens voulu, les membres qui formaient le trait-d'union entre ce corps et les masses populaires. Il voyait là, sinon une attaque directe contre la Charte, du moins une atteinte à quelques-unes de ses dispositions, dont la modification deviendrait par suite nécessaire. Mais cette critique, indépendamment des anciens arguments qui lui avaient été déjà opposés, trouva une victorieuse réfutation dans la bouche des rapporteurs des Commissions : « Il serait assez bizarre, disait celui de la Chambre « des Pairs, que la Charte eût à jamais grevé les peu- « ples, pour assurer des droits nécessairement varia- « bles comme l'impôt. Le nombre de ceux qui les « exercent augmente ou diminue avec lui. Tous les « dégrèvements accordés jusqu'ici auraient donc été « autant d'atteintes à la Charte ? » M. de Villèle enfin fit valoir que l'augmentation considérable du produit des patentes fournirait à la démocratie une large compensation électorale. Il déclara qu'une autre cause bien plus active que les dégrèvements tendait chaque jour à diminuer le nombre des électeurs fonciers; cette cause c'était le morcellement des propriétés. Il produisit à ce sujet un relevé décennal, qui ne confirmait que trop son assertion. Ce relevé, en effet, constatait que, pendant les dix dernières années, les cotes du chiffre le plus minime, celles inférieures à

20 francs, avaient seules augmenté en nombre. Toutes les autres présentaient une diminution proportionnelle à leur importance. Ainsi, celles de 20 à 30 francs avaient décru d'un 17e ; celles de 30 à 50 francs d'un 12e ; celles de 50 à 100 francs d'un 9e ; celles de 100 à 500 francs d'un 7e ; celles de 500 à mille francs d'un 5e ; et celles de mille francs et au-dessus, d'un quart.

Quant à M. Roy, il combattait le dégrèvement par des arguments plus directement empruntés à l'ordre financier. La crise commerciale non encore terminée, l'excédant des recettes sur les prévisions trop mal assuré, la perspective de crédits supplémentaires qui, tous les ans, augmentaient les dépenses et absorberaient les excédants, enfin cet imprévu dont il faut tenir compte et qui se résout toujours en dépenses, lui paraissaient, indépendamment des calculs qu'il produisait à la tribune, rendre le dégrèvement prématuré et inopportun.

Malgré ces diverses objections, la mesure fut adoptée. Mais l'événement justifia ses adversaires. Il est vrai que de nouvelles causes de perturbation vinrent agir défavorablement sur les transactions et par conséquent sur les recettes : ce furent la violence extrême de l'opposition, les élections, enfin la chute du ministère, qui provoquèrent l'incertitude du présent et la défiance de l'avenir. Bref, le budget, en fin de compte, se solda par un excédant de dépenses de 32 millions [32,016,283 francs], somme à peine supérieure au montant du dégrèvement accordé en 1826 et 1827. Ce résultat donnait raison aux orateurs qui avaient taxé la mesure d'inopportunité. Mais, le blâme, s'il

devait en être prononcé, ne s'adressait pas seulement à M. de Villèle ; il remonterait aux Commissions des deux Chambres, organes des plaintes de l'agriculture, dont l'insistance avait provoqué le dégrèvement. Il faut ajouter, qu'aux circonstances politiques énoncées plus haut comme causes de l'amoindrissement des recettes, vint se joindre l'insuffisance de la récolte des vins, qui entraîna une diminution dans le produit de l'impôt.

Ce fut la première fois que, sous la Restauration, les recettes ordinaires descendirent au-dessous des dépenses de même nature. Encore faut-il considérer que dans ces dépenses étaient compris les frais du corps d'occupation en Espagne, qui constituaient évidemment une charge extraordinaire. Quoiqu'il en soit, ce déclin, quelque léger qu'il fût, de la prospérité financière, concorda, comme sous l'Empire, avec l'affaiblissement du Gouvernement, et put être considéré comme un de ces signes avant-coureurs d'une chute que la prudence, l'habileté et la fermeté réunies peuvent quelquefois, mais pas toujours conjurer.

Ce fut à l'occasion du règlement de ce budget que s'agita la question restée fameuse du paiement des dépenses ordonnées par M. de Peyronnet, pour travaux d'appropriation et d'ameublement à l'hôtel de la Chancellerie. Voici les faits :

L'hôtel de la place Vendôme se trouvait insuffisant pour contenir à la fois l'habitation du ministre et les bureaux de l'administration, qui avaient pris un plus grand développement ; M. de Peyronnet, garde des sceaux, s'était fait autoriser législativement à cons-

truire, sur la partie du jardin de l'hôtel longeant la rue Neuve-Luxembourg, un grand bâtiment spécialement affecté aux bureaux. Un crédit avait été voté pour cette construction ; tout était donc régulier sous ce rapport. Mais il arriva qu'après la construction, un propriétaire voisin à qui ses titres donnaient un droit de servitude sur le jardin, intenta à ce sujet un procès qui amena une transaction, par laquelle le ministre s'engagea à payer une indemnité de 65,000 francs.

D'un autre côté, la translation des bureaux dans le nouveau bâtiment, laissant libre le second étage de l'hôtel, le Ministre ordonna les travaux nécessaires pour convertir cet étage en appartements. Il fit en outre, soit construire une nouvelle salle à manger, soit approprier une ancienne salle à cet usage. Enfin, il fit meubler le second étage conformément à sa nouvelle destination, et opérer des modifications et des remplacements dans le mobilier du reste de l'hôtel. L'ensemble de ces travaux s'élevait à 179,865 fr.

Mais, le Ministre ne s'était fait ouvrir préalablement, ni pour la transaction, ni pour les constructions et changements faits à l'hôtel, aucun crédit, soit ordinaire par voie législative, soit extraordinaire par voie d'ordonnance du Roi. Il perdit le pouvoir avant que les paiements fussent effectués, avant même la production des mémoires. Il ne put donc faire régulariser lui-même la situation. Il laissait à son successeur, pour les deux natures de dépense, 244,855 fr. à payer, sans crédit ouvert ; mais, en revanche, tout compte fait, il lui transmettait sur divers chapitres de son budget des

crédits non employés pour une somme de 268 mille francs. Tels étaient les faits.

Le ministère qui succéda à celui dont faisait partie M. de Peyronnet ne crut pas que les dépenses, ordonnées sans crédit spécial, pussent être couvertes par voie de virement, au moyen des crédits restés sans emploi. En conséquence, il proposa aux Chambres l'annulation de ces crédits, fit ouvrir par ordonnance Royale du 20 décembre 1828 un crédit extraordinaire pour l'acquittement des deux dépenses non autorisées, et demanda aux Chambres la conversion de cette ordonnance en loi. Ce fut à cette occasion que s'ouvrit le débat resté célèbre.

La partie du crédit relative à la transaction ne pouvait être sérieusement contestée. Tout l'effort des adversaires de l'ancien Ministre porta sur la somme de 179,865 fr. relative aux constructions et au mobilier de l'hôtel. La Commission de la Chambre des Députés soutint que ces travaux ne rentraient pas dans les cas extraordinaires et urgents pour lesquels seulement l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 autorisait l'ouverture de crédits extraordinaires par ordonnances Royales. Elle assimila la conduite de M. de Peyronnet à celle du mandataire qui a excédé ses pouvoirs, et elle conclut en présentant un amendement, qui autorisait le paiement des travaux et fournitures, après liquidation, mais enjoignait au Ministre des finances d'exercer une action en indemnité contre M. de Peyronnet, pour avoir ordonné les dépenses sans crédit préalable.

Le nouveau ministère combattit cet amendement. Il

reconnut qu'il y avait eu irrégularité; mais il soutint qu'un simple blâme suffisait pour la constater et en prévenir le retour. D'ailleurs, devant quelle juridiction exercer l'action en indemnité? Les tribunaux ordinaires seraient évidemment incompétents, puisqu'il s'agissait d'un fait politique, d'un cas de responsabilité ministérielle. Au fond, l'action à intenter ne serait-elle pas sans résultat, puisque les travaux avaient été exécutés et profitaient à l'État, puisqu'il n'y avait pas eu détournement mais emploi des fonds publics? Ce que le fait et la controverse qu'il provoquait rendaient manifeste, c'était l'absence d'une loi sur la responsabilité ministérielle, et la nécessité de combler cette lacune de la législation politique.

Telles étaient les raisons invoquées par le nouveau Cabinet contre l'amendement de la Commission. Elles ne pouvaient prévaloir sur les passions qui animaient l'ancienne opposition, devenue à son tour majorité. M. Benjamin Constant, poussant la haine jusqu'à l'aveuglement, soutint que dans la circonstance il y avait concussion, ce qui entraînait l'accusation parlementaire, puisque par le mot concussion on devait entendre non seulement le détournement des deniers publics, mais l'emploi de ces deniers en dehors des crédits régulièrement ouverts. Mais cette interprétation, évidemment outrée, ne pouvait être admise même par des hommes passionnés.

Un autre orateur chercha à formuler d'une manière plus précise, plus impérative, l'amendement de la Commission. Ce fut M. Dupin aîné, alors fort jaloux des prérogatives parlementaires et peu indulgent pour

les dépositaires du pouvoir. Il proposa d'insérer dans l'amendement que l'action en indemnité serait introduite par le Ministre des finances devant les tribunaux. L'amendement ainsi modifié fut adopté ; mais la Chambre des Pairs refusa de s'y associer, et se borna à voter le projet de loi tel qu'il avait été présenté par le ministère, c'est-à-dire qu'elle accorda le crédit demandé et repoussa l'action en indemnité. Le projet, par suite de ce rejet de l'amendement, dut revenir à la Chambre des Députés. Celle-ci, ne voulant à aucun prix exonérer l'ancien garde des sceaux des conséquences de l'irrégularité, prit le parti de voter la portion des crédits relative à la transaction, et de rejeter celle qui s'appliquait à la salle à manger et aux autres travaux faits à l'hôtel. Elle se proposait par là, bien que ces travaux eussent profité à l'État, de laisser M. de Peyronnet exposé personnellement aux demandes en paiement des entrepreneurs et fournisseurs (1).

Telle fut cette affaire restée fameuse, qui excita si vivement les esprits des contemporains, et qui ne fut pas sans influence sur la suite des événements politiques.

Si l'on veut juger la conduite de la Chambre des Députés au point de vue de la législation financière, on reconnait que son droit n'était pas aussi manifeste qu'elle le prétendait. La loi du 25 mars 1817, comme nous l'avons vu, n'obligeait les Ministres qu'à renfermer leurs dépenses dans l'ensemble du crédit total

(1) Ces travaux furent payés ultérieurement par le Roi Charles X sur les fonds du sceau des titres, dont la couronne avait la disposition.

ouvert à chacun d'eux. Or, ce crédit laissait libre, pour 1827, au ministère de la justice une somme supérieure à celle réclamée pour les travaux de l'hôtel. Peu importait que cet excédant provînt d'autres chapitres, puisque la spécialité n'existait pas, et qu'il n'y avait d'obligatoire légalement que la limite du crédit total (1). Pour échapper à cet argument, on invoquait l'ordonnance du 14 septembre 1822, dûe à l'initiative de M. de Villèle, et dont l'article 5 était ainsi conçu : « Les « Ministres renferment les dépenses de chaque service « dans les limites de notre ordonnance annuelle de « répartition. » Or, il était certain que dans la circonstance, cette prescription n'avait pas été observée. Mais, alors naissait la question de savoir si l'infraction à une ordonnance pouvait être assimilée à la violation d'une loi; si elle conférait quelque droit à la Chambre; si elle pouvait entraîner une responsabilité pécuniaire ; enfin, si l'ordonnance du Roi, qui ouvrait un crédit extraordinaire pour les dépenses faites à l'hôtel de la Chancellerie, bien que rendue postérieurement à ces dépenses, ne couvrait pas l'infraction à celle du 14 septembre 1822 ?

Mais c'est à un point de vue plus élevé que la question doit être envisagée. Or, l'on ne peut s'empêcher de reconnaître que la conduite de la Chambre des Députés fut dans cette circonstance complètement dépourvue de grandeur, de générorité et d'esprit politique. Après avoir obtenu un aussi important résultat

(1) L'ordonnance du 1er septembre 1827, qui tendait à établir la spécialité par sections, n'était pas applicable à cet exercice, qui n'était régi que par la loi du 25 mars 1817.

que la chute du ministère, ne fallait-il pas se montrer facile sur de petites fautes, sur des infractions dont la perte du pouvoir était un assez rude châtiment, et s'abstenir de frapper un adversaire renversé (1). Un simple blâme ne suffisait-il pas, comme le soutenait le nouveau Cabinet, pour exprimer la désapprobation de la Chambre et prévenir le retour de faits analogues ? N'était-ce pas d'ailleurs chose grave que de mettre en minorité, sur une aussi mince question, ce Cabinet lui-même ; de l'ébranler, en rendant manifeste aux yeux du pays et du Roi qu'il était sans autorité dans la Chambre ? N'était-ce pas enfin, malgré toutes les fictions du gouvernement parlementaire, blesser le Roi lui-même, qui avait signé l'ordonnance ouvrant le crédit extraordinaire, et, par ce manque d'égards, que ne justifiait pas un intérêt suffisant, arrêter la Royauté dans la voie de conciliation où elle était entrée par la nomination du ministère Martignac, justifier et rendre irrémédiables les défiances, et pousser ainsi l'État vers une catastrophe ? Tout fut donc dans cette affaire, de la part de la Chambre des Députés, haineux, mesquin et impolitique.

(1) M. de Peyronnet ayant demandé par écrit à être entendu par la Commission, non seulement celle-ci n'accueillit pas cette demande, mais elle dédaigna même de répondre à la lettre de l'ancien Ministre. (Déclaration de M. de Peyronnet dans la Chambre des Pairs, à laquelle il avait été promu après sa sortie du ministère.)

II

1828-1830

Budget de 1828. Projet de suppression des crédits supplémentaires et d'augmentation de la dotation des principaux services. La diminution des recettes en 1827 empêche ces mesures. — Budgets de 1829 et 1830. Division par sections conformément à l'ordonnance du 1er septembre 1827. Les centimes facultatifs y sont portés. — Besoins extraordinaires pour l'expédition de Morée. Projet d'emprunt de 80 millions. Vifs débats. Le Général Sébastiani rapporteur à la Chambre des Députés. Accusations injustes de la Commission. Elles sont réfutées par le Ministre de la guerre et par M. Charles Dupin. Question de la nature des rentes à émettre. Propositions divergentes du Ministre, de la Commission et de M. J. Laffitte. Discours passionné de cet orateur. Embarras de la Chambre. Elle renvoie l'option au Gouvernement. Adjudication de l'emprunt. Son heureux résultat. — Effectif des armées de terre et de mer. — Questions diverses. Demande d'économies. Réponses de M. Roy, Ministre des finances, et de M. Humann, rapporteur du budget. Singulière critique élevée par le Général Gérard. — Vains efforts du ministère Martignac pour satisfaire l'ancienne opposition. — Traité conclu avec l'Espagne, pour le recouvrement des avances de la France. Vives discussions à ce sujet. Question constitutionnelle. Amendement de M. Casimir Périer. Il est adopté par la Chambre. — Commissions nommées par le Ministère, au sujet des routes et des fortifications. Résultat de leurs recherches. — Observations de la Commission de la Chambre des Pairs à l'occasion du budget de 1830. — Résultats financiers de l'expédition d'Alger. — Annonce par le Roi dans le discours d'ouverture de la session d'un nouveau projet de conversion des rentes.

Le budget de 1828 avait été préparé et présenté aux Chambres par le ministère de M. de Villèle. Lors de cette présentation qui, suivant les excellentes pratiques dues à cette administration, avait eu lieu dès le commencement de l'année 1827, le ministère, sous l'impulsion des heureux résultats des deux exercices antérieurs, ne pouvait prévoir la diminution des

recettes qui devait se produire en 1827. Aussi, comptant sur le maintien de leur progression habituelle, et voulant en profiter pour tarir la source des crédits supplémentaires qui formaient le sujet ordinaire des plaintes de la Chambre des Députés, il avait augmenté la dotation des services jusques-là insuffisamment pourvus. Il proclamait, en outre, l'intention manifestée par le Roi que, moyennant ces accroissements, les ministres ne pussent plus réclamer l'ouverture de crédits supplémentaires pour les services ordinaires de leurs départements, en sorte que tout l'excédant des recettes fût appliqué au dégrèvement des taxes les plus onéreuses.

Cette détermination de la volonté royale, évidemment inspirée par M. de Villèle, était, à une époque où l'amortissement recevait une aussi puissante dotation, conforme aux plus saines notions de la science financière, et forme un contraste marqué avec les pratiques des Gouvernements postérieurs, sous lesquels on verra presque toujours les dépenses ordinaires devancer et surpasser l'accroissement des revenus publics. Peut-être eût-il été plus avantageux à l'État de déclarer que les excédants seraient consacrés, soit à subventionner directement les travaux publics, tels que ceux des routes et des fortifications, soit à fournir l'intérêt d'un emprunt qui serait affecté à cette destination. Mais, entre le dégrèvement et les travaux publics réclamés par l'opposition avec une égale vivacité, on ne peut blâmer le Gouvernement d'avoir choisi la mesure qui devait soulager directement les classes les plus affectées par certaines natures d'impôts. Malheu-

reusement la diminution des recettes, qui se manifesta dès le premier trimestre de 1827, déjoua trop promptement ces espérances et ces combinaisons.

Les augmentations de dépenses proposées par le Cabinet s'élevaient à 20 millions, en chiffres ronds, sur lesquels 13 étaient destinés aux travaux des routes et des places fortes, à l'approvisionnement des arsenaux et au développement de l'excellente création des équipages de ligne. Quatre millions devaient augmenter la dotation du clergé. Le reste s'appliquait à la dette publique et à divers autres services. Lorsque le ministère avait soumis, le 11 février 1827, le projet de budget à la Chambre, tout semblait favoriser son espérance d'un accroissement dans les recettes. Le mois de janvier de cette année, en effet, avait présenté sur celui de l'année précédente un excédant de 600 mille francs. Mais, les deux mois suivants, pendant lesquels la Commission du budget se livra à ses travaux, virent cet heureux état de choses subir une complète révolution. Ils présentèrent, en effet, une diminution de six millions. Ce changement subit, signe d'un ralentissement dans les transactions, et qui pouvait faire craindre un redoublement d'intensité dans les effets de la crise dont la France n'avait encore été que faiblement affectée, ne permettait ni à la Commission d'accepter toutes les augmentations proposées par le Cabinet, ni à celui-ci d'y persévérer. En conséquence, les unes, telles que celle relative au clergé, furent presque entièrement supprimées, les autres notablement réduites. Malgré ces retranchements, le budget était encore plus élevé que celui de l'année

précédente : il fut fixé en dépense à 929 millions, et en recette à 931, en chiffres ronds.

Ce fut M. Roy, ministre des finances, dans le nouveau Cabinet présidé par M. de Martignac, qui fit exécuter ce budget et soumit aux Chambres ceux de 1829 et de 1830. Disons d'abord que les deux premiers de ces budgets présentèrent en fin de compte, dans leurs éléments ordinaires, chacun un excédant de recette, et que la partie du troisième, qui s'accomplit sous la Restauration, donnait l'espoir de résultats aussi avantageux. Ainsi se trouvait rétabli le cours de la prospérité financière qui, pendant dix années, ne subit que l'éclipse momentanée de 1827. Le budget des dépenses de 1829 présenta, pour la première fois, l'application des principes posés par M. de Villèle, dans l'ordonnance du 1er septembre 1827, sur les sections spéciales. Il en résultait un ordre, une clarté, qui facilitaient singulièrement l'examen. De plus, ce budget et celui de 1830 comprenaient dans leurs évaluations les centimes facultatifs pour les dépenses départementales et communales, et faisaient ainsi disparaître la différence qui se produisait, les années précédentes, entre les budgets votés et les budgets réglés, différences provenant de ce que les premiers ne comprenaient ces centimes que pour mémoire, tandis qu'ils figuraient dans les seconds pour leur montant intégral, qui s'élevait de 30 à 40 millions. Le budget de 1829, tel qu'il fut voté, s'élevait, en chiffres ronds, à 986 millions en recette et à 974 millions en dépense. Il présentait un excédant présumé de recette de 12 millions. M. Roy, revenant aux errements des premiers temps

de la Restauration, avait divisé ses budgets en deux projets de lois distincts, l'un relatif aux dépenses et l'autre aux recettes.

Cependant, outre les dépenses ordinaires qui furent couvertes et au-delà par les recettes de même nature, il y eut pendant ces deux années et demie des dépenses extraordinaires considérables. Cette période vit en effet nos armements de terre et de mer recevoir de grands accroissements, par suite des craintes qu'inspirait, pour la question d'Orient, la guerre entre l'Empire ottoman et la Russie, de l'expédition de Morée et de celle d'Alger. Le ministère demanda, en 1828, l'autorisation d'emprunter 80 millions, pour porter l'armée de terre au grand complet de paix, et augmenter les armements maritimes. Cette demande fut l'occasion d'importants débats. M. Roy, bien qu'il existât diverses espèces de rente, bien que celle à cinq pour cent se maintînt fort au-dessus du pair, proposa de contracter le nouvel emprunt en cette dernière nature de fonds. Il créait, en outre, par son projet un amortissement de 800,000 francs. Le nouvel emprunt ne devait pas consister dans l'émission d'un chiffre de rente déterminé, mais dans celle de la quotité de rente nécessaire pour produire un capital de 80 millions.

La proposition ministérielle souleva deux grandes questions : la première, celle de savoir si l'emprunt était véritablement nécessaire ; la seconde, en quelle nature de fonds il devrait être contracté ? La nécessité ne pouvait être contestée ; aussi la Commission de la Chambre des Députés la reconnut-elle ; mais elle pro-

fita de la circonstance pour lancer contre l'ancien ministère, que la nouvelle majorité poursuivait de sa haine, des accusations que leur vague calculé rendait aussi perfides qu'elles étaient mal fondées. Le général Sébastiani, rapporteur de cette Commission, parlant de l'augmentation de l'armée de terre jusqu'au complet du pied de paix, disait : « On a lieu sans doute « de s'étonner et de se plaindre que les sacrifices faits « jusqu'ici n'aient pas satisfait aux besoins de l'état « de paix.... Il ne faut pas se le dissimuler, ces « plaintes sont légitimes ; des dépenses excentriques « ont absorbé une partie des fonds qui auraient dû « être uniquement consacrés à cet objet, et la Com« mission émet le vœu le plus formel qu'à l'avenir « ne se représente plus le désordre que je signale, et « contre lequel s'élèvent de si justes reproches.... » Cette accusation de désordre, de détournement des fonds de leur destination, ce blâme si formel et si énergique, soulevèrent une tempête parmi les adversaires de l'ancien Cabinet. Les uns savaient parfaitement que les budgets présentaient avec la dernière exactitude et le nombre d'hommes qui devaient être entretenus chaque année avec les fonds votés, et l'affectation de chaque partie de ces fonds aux diverses branches du service ; ils savaient aussi que la vérification des comptes par la Commission spéciale, par la Cour des Comptes, qui citait la comptabilité de la guerre comme un modèle à suivre, enfin par la Commission de la Chambre des Députés, ne permettait pas que des dépenses excentriques, que des détournements de fonds de leur objet, pussent avoir lieu sans

être découverts et signalés ; ceux-là se contentaient de crier à la dilapidation des deniers publics. Les autres, plus naïfs et plus sincères, demandaient avec instance des détails précis, pour faire de ce nouveau grief un des chefs de l'accusation projetée contre l'ancien Cabinet. Le ministre de la guerre, sans oser prendre la défense de ce Cabinet qu'on reprochait à la nouvelle administration de trop ménager, soumit à la Chambre des détails précis qui détruisaient implicitement l'accusation formulée par le rapporteur de la Commission. Il exposa d'abord quelles devaient être les conditions d'un établissement militaire sur le pied de paix, pour permettre de passer sans de trop grandes secousses et de trop grandes dépenses au pied de guerre ; et il trouva que ses prédécesseurs avaient heureusement accompli ces conditions par la création de cadres nombreux et excellents, dans lesquels, sauf quelques régiments laissés à deux bataillons par économie, il n'y avait qu'à verser un nombre suffisant de simples soldats pour se trouver sur le pied de guerre. Il insista sur l'avantage, l'élément de puissance qui résultait de l'existence de ces cadres, la partie la plus essentielle d'une armée, comme la plus longue et la plus difficile à former. Cela posé, le ministre rappelait que le pied de paix avait été fixé par l'ordonnance du 27 février 1825, à 286,000 hommes et 54,000 chevaux, et que cet effectif qui n'était en 1818 que de 118,000 hommes et 30,000 chevaux, en 1820 que de 197,000 hommes et 35;000 chevaux, était parvenu en 1828, toujours en se conformant aux crédits législatifs et aux tableaux d'effectif qui servaient de base à

l'évaluation des dépenses, à 232,000 hommes (48,000 chevaux, en sorte qu'il manquait pour arrive au complet du pied de paix 54,000 hommes (6,000 chevaux. Or, c'était pour appeler ce complé ment dans les cadres qu'une partie du crédit extraor dinaire était demandée. Le ministre mettait en reli(que ses prédécesseurs avaient fait connaître plusieur fois aux Chambres la quotité des ressources dont faudrait accroitre le budget de la guerre, pour attein dre au pied de paix complet et le maintenir. Il cita notamment le rapport au Roi joint au budget de 1827 Enfin, il rappelait que les budgets de la guerre avaier toujours été accompagnés de tableaux présentant dan le plus grand détail l'effectif qui pourrait être entre tenu avec les fonds demandés.

Ces explications qui réduisaient indirectement néant les imputations de la Commission, les demar des réitérées de détails précis qui s'étaient élevées d sein de la Chambre, ne permettaient plus au rappor teur de se renfermer dans le vague et la généralité d ses accusations. Aussi, le général Sébastiani, dan son résumé de la discussion, s'exprima-t-il ainsi « Si l'économie eût présidé à l'emploi de ces fond « (ceux de la guerre), vous n'auriez pas besoin d « voter aujourd'hui le crédit nécessaire à ce ministèr « pour augmenter nos approvisionnements et pou « porter nos forces à 283,000 hommes. Mais, Mes « sieurs, ces fonds ont été en partie employés à éle « ver des bâtiments inutiles, à fabriquer des fusil « imparfaits, de la poudre qui ne peut pas servir « enfin à une foule d'autres dépenses parasites. Mes

« sieurs, le poids de l'ancienne administration est « énorme ; il nous faudra de longues années pour « réparer le mal qu'elle a fait !.... » Or, si l'on dégage les faits de leur cortège d'accusations vagues, d'exclamations outrées, on voit à quoi ils se réduisent. Les bâtiments inutiles ? C'étaient les magasins à fourrage de la garnison de Paris, pour lesquels un crédit de 2 millions 200,000 francs avaient été votés par les Chambres. Il n'y avait donc eu là ni désordre, ni détournement de fonds de leur destination. Les fusils imparfaits, la mauvaise poudre ? Ils avaient été fabriqués avec les fonds votés pour l'artillerie ; on ne leur en avait pas consacré d'autres. Tout avait donc été parfaitement régulier. Quant à l'imputation de mal façon, ce n'était pas sur l'ancien Cabinet qu'elle pouvait tomber, mais sur le corps de l'artillerie seul chargé de cette fabrication. Il y avait encore une inexactitude dans le résumé, quand M. Sébastiani disait que l'emprunt était destiné, entre autres objets, à augmenter nos approvisionnements militaires, ce qui tendait à faire croire qu'ils avaient été négligés. Or, il résultait des déclarations du ministre qu'il ne s'agissait que de faire entrer dans les rangs le nombre d'hommes et de chevaux complémentaires.

Ces explications du rapporteur furent une cruelle déception pour les adversaires de bonne foi de l'ancienne administration qui, sur les premières accusations de désordre et de détournement des fonds de leur destination, s'étaient attendus à de foudroyantes révélations. Leur ardeur en fut singulièrement refroidie. Elle le fut bien plus encore par les détails que

donna à la tribune M. Charles Dupin, qu'on ne pouvait accuser ni de prédilection pour l'ancien cabinet, ni d'incompétence. « Nous n'avons pas besoin de fu-
« sils, dit-il, nous en avons un million, et chaque
« année nous en faisons cinquante mille ; je le vois
« par les budgets.

« Cent cinquante mille fusils fabriqués de 1818 à
« 1821 (1) ont un défaut à la lumière, qui nécessite
« une réparation. Cette réparation évaluée à 450,000
« francs se fera par les travaux ordinaires de l'artille-
« rie. Nous avons plus d'artillerie de campagne que
« l'Empire français n'en avait dans ses camps, lorsque
« nous faisions simultanément la guerre dans les Es-
« pagnes et la Russie. Il me semble que c'est assez.....

« Nous avons un copieux approvisionnement de
« poudre excellente. La *cinquante-cinquième* partie de
« cet approvisionnement a le défaut d'être de la poudre
« trop forte; une légère manipulation permettra de la
« vendre avec avantage comme poudre de chasse, et
« de la remplacer immédiatement.

« Je sais qu'il manque un certain nombre d'objets à
« notre armement intérieur. Mais, notre avoir est déjà
« très respectable ; mais nos acquisitions depuis la
« paix sont pour moi, je l'avoue, un objet d'admira-
« tion. Si je ne craignais pas de blesser les idées de
« secret et je dirai presque de mystérieux qu'on a
« conservées sur tous les travaux militaires, vous ne
« pourriez voir sans un juste orgueil l'activité, la per-
« sévérance et l'ordre de l'artillerie française pour

(1) C'est-à-dire avant l'entrée aux affaires du ministère de M. de Villèle.

« réparer nos malheurs et nous replacer sur un pied « digne de nous. »

M. Charles Dupin donna ensuite quelques détails sur les travaux de ce corps, et fit remarquer qu'ils ne peuvent être que graduels, parce que ses ateliers, ses manufactures, ne sont montés que pour un certain développement de travaux qu'on ne pourrait dépasser qu'avec de grandes et folles dépenses.

Parlant ensuite des travaux de fortification, il émit l'avis d'en augmenter la dotation. Mais il déclara admirer ceux faits depuis 1815. Il fit connaître à la Chambre qu'on ne s'était pas contenté de réparer les places fortes, mais qu'on les avait améliorées : « de sorte, « ajouta-t-il, qu'il est vrai de dire que beaucoup de « nos places sont aujourd'hui mieux fortifiées que « jamais elles ne le furent avant 1815. » (1)

Ces détails réduisaient à leur juste valeur les faits invoqués par la Commission, comme prétexte ou comme excuse de ses violentes diatribes.

La question de la nécessité de l'emprunt ainsi vidée, restait celle du fonds dans lequel il serait contracté. La Commission, malgré la prédilection du parti qu'elle représentait pour la rente cinq pour cent, ou plutôt pour les porteurs de ce fonds, comprenait qu'on ne pourrait sans détriment pour la chose publique contracter le nouvel emprunt en cette nature de rente, qui avait dépassé le pair et qui était comprimée par la perspective du remboursement. Il y avait bien le trois pour cent; mais pouvait-on donner la préférence à ce

(1) *Moniteur* du 20 mai 1828, P. 670.

fonds détesté, sans démentir l'opposition qu'on avait faite à sa création et les diatribes dont on l'avait poursuivi? Pour sortir de cet embarras, la Commission imagina de proposer l'établissement d'un fonds nouveau, intermédiaire entre ceux qu'elle croyait devoir exclure. En conséquence, elle demanda, par voie d'amendement au projet de loi, que l'emprunt fût contracté en rentes à quatre pour cent. Dans la discussion se firent encore jour les animosités qui divisaient si profondément les hommes de cette époque. M. J. Laffite, le principal orateur qui fut entendu, repoussant également pour la conclusion du nouvel emprunt les deux fonds proposés par la Commission, préconisa le trois pour cent comme présentant le plus d'avantages, mais ce ne fut qu'après avoir prononcé l'anathème sur l'origine de cette nature de rentes. Parlant du rachat de ce fonds pendant cinq ans ordonné par la loi de 1825, il donna à cet emploi des ressources de l'amortissement les qualifications de déficit, de spoliation, de véritable crime commis contre nos finances. Il proposa l'annulation du dégrèvement de 25 millions consenti en faveur de la propriété foncière dans les années 1825 et 1826, comme injustement accordé à une classe de contribuables au préjudice de tous les autres. Il qualifia la rente cinq pour cent de seule légitime. Ces affirmations émanées d'un homme aussi populaire et jouissant dans son parti d'un aussi grand renom de capacité financière, étaient un puissant aliment pour le feu des discordes civiles. Cependant, M. Laffitte reconnut que dans le trois pour cent il y avait une partie légitime, celle qui provenait de la

conversion de rentes cinq pour cent. Il déclara en outre que, dans le reste, ce qui avait subi plusieurs mutations ne pouvait plus, entre les mains des tiers, être argué du vice de son origine (1).

Ces concessions faites, M. Laffitte, quittant l'arène des partis pour entrer dans les voies véritablement financières, soutint que, pour contracter le nouvel emprunt, le trois pour cent était préférable à tous les autres fonds. Le cinq lui paraissait hors de cause par suite de son élévation au-dessus du pair, qui en faisait un fonds de placement et non de crédit. Quant au grand inconvénient du trois de grever l'État d'un capital supérieur à celui qu'il reçoit, M. Laffitte le considérait comme plus apparent que réel.

« Vaut-il mieux, Messieurs, disait-il, emprunter en « payant un intérêt moindre et en reconnaissant un « capital plus fort, qu'en payant un intérêt plus élevé « et en ne reconnaissant que le capital qu'on a reçu ? « Des deux offres suivantes laquelle est la plus avan- « tageuse ? En recevant 100 millions par exemple, « reconnaître 100 millions, mais payer 5 millions d'in- « térêts, ou bien reconnaître 133 millions 1|3 de capi- « tal et payer seulement 4 millions d'intérêts ?

(1) Quand M. Laffitte jetait l'anathème sur le trois pour cent, il oubliait qu'il avait été à la tête du syndicat de banquiers qui s'étaient obligés à fournir les sommes nécessaires pour assurer la création de ce fonds, pour rendre possible le grand projet de couversion de M. de Villèle, dont la liaison avec l'indemnité avait été clairement annoncée. On ne peut qu'être tristement impressionné quand on voit les hommes de cette époque, pour satisfaire leurs passions politiques, se livrer, comme M. Sébastiani, à des accusations fausses et perfides, et comme M. Laffitte, à des diatribes contre une opération à laquelle il avait demandé à participer.

« Le problème, Messieurs, n'est pas difficile à ré-
« soudre. Dans le premier cas, on ne s'oblige à rem-
« bourser que les 100 millions qu'on a reçus, et l'on
« crée une charge de 5 millions pour les intérêts. Dans
« l'autre, on promet 133-1|3 millions, et l'on élève
« ainsi le capital d'un tiers ; mais, ne payant que quatre
« millions d'intérêts au lieu de cinq millions, il est
« positif qu'il y a un million par an d'économie : or,
« un million d'économie n'est-il pas un amortissement
« tout trouvé ? Combien de temps faut-il à un million
« pour racheter 133 millions par la forme de l'intérêt
« composé ? Trente-six années. Au bout de trente-six
« ans donc, il ne restera rien de l'emprunt à quatre
« pour cent, puisque le million d'économie aura
« absorbé la dette ; et si l'emprunt de cinq pour cent
« dure encore, il y aura toujours à servir les intérêts
« de cinq millions ou à rembourser le capital de cent
« millions tout entier.

« Ainsi, toute espèce de fonds qui coûte moins
« d'intérêt, quelle que soit l'augmentation du capital,
« est favorable à l'État. »

Telle était l'argumentation de M. Laffitte. Elle était fondée avec les termes de comparaison qu'il avait pris ; mais elle cessait de l'être si l'on changeait ces termes, si l'on substituait par exemple du quatre pour cent au cinq. Tout reposait sur la différence du taux de l'intérêt, comme l'énonçait l'axiôme qui servait de conclusion à M. Laffitte et dont il serait trop long de discuter ici la valeur théorique.

M. Roy, dans sa réponse aux divers orateurs, notamment à M. Laffitte, comme dans l'exposé des mo-

tifs qu'il avait précédemment présenté à la Chambre, puisa ses arguments plutôt dans les faits que dans les théories. Examinant successivement les diverses natures de fonds, il les repoussa toutes hormis le cinq pour cent. Le quatre et demi dont il n'existait pas deux millions de rente, et qui d'ailleurs n'était garanti contre le remboursement que pour quelques années à peine, était délaissé et pour ainsi dire mort-né. Le quatre pour cent qu'on créerait serait complètement nouveau, quel accueil recevrait-il des capitalistes? Le peu d'étendue et d'élasticité de son marché, borné aux nouvelles rentes qu'il s'agissait de créer, ne le frapperait-il pas de discrédit? Quant au trois pour cent, le Ministre exposait que ce fonds n'était pas classé, que, sauf la Caisse d'amortissement, il présentait plus de vendeurs que d'acheteurs; qu'il restait encore une quantité considérable de rentes à délivrer aux ayant-droit à l'indemnité; qu'ajouter à ces rentes celles qu'il s'agissait de créer, ce serait établir une concurrence fâcheuse et avilir le titre; enfin, il invoquait le grand argument de l'augmentation du capital nominal. De toutes ces considérations, le Ministre concluait à l'adoption du cinq pour cent.

La Chambre des Députés, entre le Ministre, la Commission et M. Laffitte, qui préconisaient chacun une nature de rente différente, se trouvait dans une grande perplexité. Elle en sortit en renvoyant, sur la proposition de l'un de ses membres, le choix au gouvernement (1).

(1) L'article 1er de la loi du 19 juin 1828 autorisa le Ministre des finances à faire inscrire au Grand-Livre, jusqu'à concurrence de 4

La loi augmentait de 800,000 francs la dotation de l'amortissement, et déclarait en outre y adjoindre tout ce qui, dans les 4 millions de rente qu'elle créait, ne serait pas nécessaire pour le service des intérêts du capital de 80 millions. On demanda au ministre si cet amortissement serait spécial au nouvel emprunt ; le ministre répondit que, dans sa pensée, il devait l'être, préjugeant ainsi imprudemment une des questions les plus graves de l'organisation financière.

Ainsi se trouvèrent résolues les deux questions soulevées par le projet d'emprunt. Disons de suite qu'il fut pourvu aux dépenses extraordinaires de 1828 et 1829 par des émissions de bons' du Trésor, et que l'emprunt qui servit à les rembourser ne fut émis que le 12 janvier 1830, sous le ministère de M. de Polignac. Ce ministre, par des motifs que nous ne pouvons apprécier, peut-être dans la vue de se concilier la Chambre des Députés, opta pour le quatre pour cent. En conséquence l'emprunt fut contracté dans ce genre de fonds entièrement nouveau, et adjugé, sur soumissions cachetées, au prix de 102 francs 7 centimes et demi pour quatre francs de rente, c'est-à-dire au pair, en tenant compte de la bonification d'intérêts. Ce prix élevé, obtenu dans des circonstances tellement critiques, et qui témoignait d'une si grande confiance, causa aux uns une vive satisfaction, aux autres un grand étonnement. Ce fut la maison Rothschild qui resta encore adjudicataire de cet em-

millions, la somme de rente nécessaire pour produire un capital de 80 millions, *au taux et aux conditions qui concilieraient le mieux les intérêts du Trésor avec la facilité de la négociation.*

prunt, comme elle l'avait été en 1821 et 1823 de ceux de 12 millions et de 23 millions de rente. Cette maison, étrangère aux passions et aux luttes de nos partis, avait conservé la lucidité de son jugement, et, en associant sa fortune à celle de la France et du Gouvernement par le prix élevé qu'elle donnait de nos emprunts, par le concours qu'elle prêtait au Trésor pendant l'expédition d'Espagne, elle avait acquis d'immenses richesses, tandis que nos banquiers politiques, dominés par leur défiance et leur animadversion contre un Gouvernement qu'ils combattaient, et par le besoin de se concilier une importante clientèle électorale, avaient compromis leur fortune et marché vers la ruine qu'une Révolution pouvait seule leur laisser l'espoir de conjurer.

L'emprunt de 80 millions, joint à l'excédant des recettes ordinaires, suffit à tous les besoins extraordinaires des années 1828 et 1829, qui virent l'armée de terre portée à 283,818 hommes, le nombre des bâtiments armés s'élever à 205 montés par 32,000 hommes d'équipage, qui virent enfin le combat de Navarin, l'expédition de Morée et le blocus d'Alger. Il resta même, en fin de compte, sur les recettes ordinaires un excédant de 12 millions, en chiffres ronds [11,743,211 francs], à reporter au budget de 1830.

Ces dernières années de la Restauration ne furent pas signalées par des discussions financières d'un ordre aussi élevé que celles de quelques-unes des périodes antérieures ; mais, indépendamment de l'emprunt de 80 millions, une foule d'autres questions secondaires furent, à l'occasion du budget, débattues

avec une extrême vivacité par l'opposition à qui l'avènement, les réformes et les mesures conciliatrices du ministère Martignac ne donnaient pas les satisfactions qu'elle ambitionnait, c'est-à-dire le pouvoir, les emplois publics, la vengeance contre ses adversaires, enfin l'amoindrissement du pouvoir royal.

L'économie était la première de ces questions ; seulement ceux qui la préconisaient le plus bruyamment négligeaient de signaler les points précis sur lesquels elle devrait porter et les moyens de l'obtenir. M. Laffitte, prenant pour objet de comparaison l'année 1820, dont le budget suivant lui ne montait qu'à 869 millions, s'indignait de voir les dépenses évaluées pour 1830 à 977 millions, et arguant de l'insuffisance accidentelle qui s'était manifestée en 1827 sur les recettes, et de l'emprunt de 80 millions contracté pour les dépenses extraordinaires de 1828 et 1829, il accusait le Gouvernement de présenter des budgets en déficit, bien que depuis 1820 le produit des impôts indirects se fût accru de 190 millions. Il ne fut pas difficile à M. Roy, ministre des finances, de convaincre d'erreur M. Laffitte sur tous les points. Il fit remarquer d'abord que le chiffre du budget de 1820 s'élevait à 880 millions, ensuite que ce budget ne comprenait pas, comme ceux des dernières années, les centimes facultatifs pour dépenses départementales et communales, les restitutions, les primes, etc., etc..., en sorte qu'en tenant compte de toutes ces sommes, la différence entre les budgets n'était plus que de 49 millions. Quant aux 190 millions d'excédant du produit des contributions indirectes, M. Roy prouva que dans l'an-

née la plus favorable, l'excédant ne s'était élevé qu'à 105 millions, et qu'il avait été compensé jusqu'à concurrence de 56 millions par les dégrèvements opérés sur les autres natures de contribution, en sorte qu'il ne restait que les 49 millions dont les derniers budgets excédaient celui de 1820. Or, les 49 millions avaient servi à augmenter l'armée de 34,000 hommes et de 11,000 chevaux, et à élever les crédits de la marine, des ponts et chaussées, de la Légion d'honneur, etc., etc... Cette réponse était péremptoire.

Les Commissions du budget des dépenses s'occupèrent naturellement de cette grande question d'économie. Celle de 1828, par l'organe de M. Gautier son rapporteur, se borna à indiquer, en termes généraux, comme moyens de réalisation, la décentralisation administrative, l'encouragement à l'exercice des fonctions gratuites, la réduction des administrations centrales, du nombre des emplois, des traitements, et des cumuls. Elle ne fit de proposition précise que sur les traitements des ministres dont elle demanda l'abaissement de 150 mille francs, chiffre qui datait de l'Empire, à 120 mille. La principale réduction votée fut celle de 219,000 francs sur les appointements des Maréchaux de France, que provoqua un obscur député, M. Moyne, et qu'appuya M. Dupin aîné par un discours âpre et incisif. En 1829, M. Humann, rapporteur de la Commission des dépenses, tout en approuvant la demande d'économie, faisait remarquer que sur les 977 millions réclamés pour 1830, une forte partie, comprenant la dette publique, les pensions, l'amortissement, la liste civile, reposait sur des enga-

gements inviolables ou, pour le moment, irréductibles, en sorte que la somme passible d'économies ne s'élevait qu'à 548 millions, sur lesquels on pourrait espérer d'arriver à une réduction de 40 à 45 millions, mais seulement à l'aide du temps.

Ce langage des Commissions, qui formulaient plutôt des aspirations que des propositions, plutôt un vœu qu'un blâme, ne répondait pas aux impatiences et à l'hostilité des plus ardents adversaires du Gouvernement. Aussi, trompés dans leur attente, ils se retournèrent contre les Commissions elles-mêmes, qu'ils accusèrent de faiblesse et de complaisance. A ces attaques, M. Humann, répondant avec une certaine indignation : « Mais, un grand État, dit-il, coûte à admi« nistrer. Ce n'est pas à peu de frais qu'on maintient « l'ordre, la justice, la sécurité, les communications, « dans un vaste pays couvert de villes industrieuses, « de champs infiniment divisés, de 32 millions d'ha« bitants, et entouré de voisins jaloux ou ennemis. « D'ailleurs, avec l'organisation actuelle de l'adminis« tration, les économies ne pourraient être bien con« sidérables, et à moins d'un changement de sys« tème, il était impossible de réduire notablement les « crédits sans compromettre les services. » Du reste, les Commissions des deux Chambres signalaient, comme un des principaux moyens d'économie, la réduction de l'intérêt de la dette, hommage tardif mais impuissant rendu à l'initiative de M. de Villèle. Le ministre des finances, M. Roy, se montrait aussi partisan des économies. Il signalait celles que le temps lui paraissait pouvoir amener ; mais, il réduisait à

474 millions la partie du budget qui pourrait en être l'objet. Il insistait également sur la réduction d'intérêt de la dette, qu'il avait tant combattue. Enfin, il montrait en perspective, comme la plus importante des économies, l'extinction de cette dette, que permettait d'espérer, dans un avenir assez prochain, la puissance de l'amortissement qui, à partir du 22 juin 1830, époque où serait rachetée et au-delà la première moitié des rentes de l'indemnité, reprendrait son action progressive.

Certainement, il y aurait eu possibilité d'opérer quelques économies, même dans les limites du budget et sans modification du système général d'administration. Mais, ces économies devant, pour la plupart, atteindre les corps ou les personnes le plus directement attachés à la Royauté, n'auraient pu, dans l'état des partis, être considérées par elle que comme des actes formels d'hostilité. Ainsi, les Suisses au service de la France (12,000 hommes) coûtaient deux fois plus cher que des soldats nationaux ; la maison du Roi, troupe de luxe, formait également un corps trop nombreux et trop dispendieux (3,200,000 francs) ; la garde royale (24,000 hommes), était susceptible de diminution. De plus, les ministres, les directeurs généraux, le haut état-major de l'armée et quelques dignitaires ecclésiastiques présentaient, dans leurs émoluments, matière à réduction. Enfin, il y avait pour l'avenir une autre question, celle de la liste civile qui, fixée à 32 millions pour le Roi et les Princes, indépendamment de la dotation immobilière, pouvait paraître exagérée, surtout eu égard à la valeur de

l'argent. Sur tous ces points, des économies étaient praticables, sans renverser la monarchie, tandis que le changement de système invoqué d'une manière vague par beaucoup d'orateurs de l'opposition comme leur seule base possible, ne pouvait guère s'interpréter que dans un sens républicain. Du reste, sauf les Suisses et les Gardes du Corps, l'élévation des dépenses sur les autres points ne procédait pas de la Restauration, mais de l'Empire dont elle avait maintenu les prescriptions ou suivi les errements. Tous ces objets de réduction avaient été à diverses reprises signalés par l'opposition ; mais elle ne s'y était pas attachée avec assez de spécialisation, d'ensemble et de persévérance. Elle avait préféré le plus souvent se jeter dans les réclamations vagues ou dans les exagérations. C'est ainsi que même un homme éminent, le général Gérard, critiquant le budget de la guerre sous le rapport de l'économie, s'indignait à la tribune en 1828, de ce que la France avec 200 millions de dépense ne pût obtenir une armée sur le pied de paix complet, tandis que la Prusse entretenait, suivant lui, 500,000 hommes avec 80 millions. On ne sait comment expliquer une pareille confusion entre l'armée régulière de France et la Landwehr prussienne. Malheureusement de telles assertions, partant d'une bouche aussi autorisée, exerçaient une puissante influence sur le vulgaire ignorant de ces matières. Nous aurons à examiner plus tard si le général Gérard, à son tour ministre de la guerre, justifia ses critiques par ses actes, en entretenant 500,000 hommes avec 80 millions.

Après la question d'économie, l'objet principal du débat financier fut le traité relatif à la créance sur l'Espagne. Le ministère Martignac, dans des vues de conciliation et de sage libéralisme, s'efforçait de donner à l'ancienne opposition toutes les satisfactions que lui permettait la situation difficile dans laquelle il était placé. Il avait présenté et fait adopter les lois sur les listes électorales, sur le régime de la presse, sur l'interprétation des lois. Il avait fait rendre les célèbres ordonnances de juin 1828 sur les écoles ecclésiastiques. Il avait proposé une loi sur les administrations départementales et communales, peut-être trop imprudemment modifiée par la Chambre des Députés. Enfin, tout en se refusant aux destitutions en masse ardemment réclamées, il avait apporté des modifications dans le personnel de la haute administration, exclu du conseil d'État les membres les plus compromis par une participation trop active aux actes les plus attaqués du ministère précédent, rendu les sièges devenus vacants à des hommes plus agréables à la nouvelle majorité; modifié, enfin, par simple ordonnance, il est vrai, l'organisation du conseil d'État dans un sens conforme aux réclamations antérieures. Il avait, ainsi, beaucoup fait, beaucoup tenté, et s'il lui restait à faire encore, par exemple à provoquer le rappel de la loi sur le sacrilège, il avait besoin pour accomplir sa tâche tout entière d'être soutenu par la nouvelle majorité. Mais, il ne trouvait chez elle qu'un appui précaire, contesté, empreint de défiance et d'arrière-pensée. Pour éteindre un de ses griefs et sauvegarder les intérêts de l'État, il s'était efforcé d'assurer la rentrée de la créance sur

l'Espagne, triste reliquat d'une expédition féconde en déceptions. Obligé de lutter contre la pénurie, l'ingratitude et la foi douteuse du gouvernement de Ferdinand VII, le ministère Français avait dû souscrire à cette nature de conditions qu'on subit habituellement avec un mauvais débiteur. La créance s'élevait en principal à 95 millions. Le gouvernement Espagnol, prétendant avoir quelques compensations à opposer, un traité était intervenu, le 30 décembre 1828, sur la base de 80 millions qui était hors de tout litige. L'Espagne s'était engagée par ce traité à payer, jusqu'à l'extinction de la somme, quatre millions par an, dont 2,400,000 fr. pour intérêts, sur le pied de trois pour cent, et 1,600,000 fr. pour fonds d'amortissement qui, au moyen de l'intérêt composé, rachèterait le capital en 31 ans.

Deux natures de critiques furent élevées contre le traité. D'une part, on attaqua le mode de libération qui, moyennant cinq pour cent de la créance payés pendant quelques années, éteindrait et les intérêts et le capital. On le taxa de déception, d'abandon des droits de la France. M. Dupin aîné se signala encore ici par la vivacité de ses incriminations. D'autre part, on soutint que la validité d'un pareil traité, qui disposait d'une partie de la fortune publique, était subordonné à la sanction des Chambres. On demanda, en conséquence, la communication des pièces diplomatiques. M. Casimir Périer, qui souleva cette difficulté constitutionnelle, proposa un amendement dont l'effet était d'invalider la puissance obligatoire du traité. On n'épargnait pas à ce propos M. Roy, à qui l'on deman-

dait comment, après avoir refusé par scrupule constitutionnel d'ordonnancer les 179,000 francs de travaux faits à la Chancellerie par M. de Peyronnet, il s'était montré si oublieux du droit des Chambres pour une somme bien autrement importante.

Ce fut M. de Martignac lui-même qui répondit à ces vives critiques. L'illustre orateur exposa d'abord que le Cabinet avait tenu à prouver que cette créance sur l'Espagne, tant décriée par l'opposition comme illusoire, constituait une valeur sérieuse, active, recouvrable. Quant au mode de remboursement, le Ministre le justifiait par la pénurie de l'Espagne et la nécessité politique de ménager un allié. Sur la question constitutionnelle, le Ministre reconnaissait que tout traité qui entraînait un vote de subsides exigeait pour son exécution le concours des Chambres ; mais, il soutenait que le traité avec l'Espagne ne rentrait pas dans cette catégorie. Il ne s'agissait pas en effet de sommes à payer, d'avances à faire à l'Espagne, mais du règlement d'une dette antérieure, d'un recouvrement à effectuer. Le seul droit des Chambres en pareil cas, disait le Ministre, était d'examiner si le Cabinet avait utilement, habilement défendu les intérêts de la France. Il n'y avait pas là matière à ratification, mais à responsabilité. Or, le Cabinet ne prétendait pas s'y soustraire. Cette défense ne triompha pas, et la Chambre adopta l'amendement de M. Casimir Périer consistant à substituer dans le budget de 1830, à propos du versement que devait faire l'Espagne, aux mots : *pour intérêts de la créance d'Espagne*, ceux-ci : *imputable sur la créance due par l'Espagne*, ce qui laissait en-

tière la question du chiffre des intérêts et du mode de remboursement du capital.

Le point de droit était difficile, peut-être douteux. Cependant, en considérant la législation constitutionnelle de l'époque, on serait porté à regarder la solution du Ministre comme la plus conforme aux principes. Quoiqu'il en soit, ce vote diminuait encore l'autorité morale du cabinet, et devait paraître à la Royauté un empiètement sur ses droits.

Le Ministère s'efforçait, sur d'autres points encore, de donner à l'ancienne opposition toutes les satisfactions qu'il pouvait considérer comme légitimes. On a vu que des plaintes s'étaient élevées antérieurement sur l'insuffisance des sommes consacrées aux routes et aux fortifications. Afin d'élucider complètement ces questions, le ministère nomma deux commissions, l'une pour les routes, l'autre pour les fortifications. Il résulta des travaux de la première que, sur l'ensemble des routes présentant un développement de 8,630 lieues de 4,000 mètres, la moitié était parvenue à l'état d'entretien, et que l'autre moitié, comprenant les trois catégories des routes à réparer, à terminer et à ouvrir, ainsi que tous les ouvrages d'art, exigerait pour sa perfection une dépense de 199 millions. C'était, à peu de chose près, la somme qu'avaient indiquée, en 1828, M. de Frénilly et les commissions des deux Chambres. Quant aux fortifications, la seconde commission indiquait un chiffre beaucoup plus élevé, puisque les évaluations atteignaient 397 millions, bien que la Restauration, comme nous le verrons plus loin, eût déjà consacré à cet objet 120 millions. C'est qu'il

ne s'agissait pas là seulement de relever les fortifications que les gouvernements antérieurs, dans leur imprévoyance des revers, avaient systématiquement laissées tomber, mais de créer les places nouvelles, dont les changements dans l'art de la guerre et une cruelle expérience avaient révélé le besoin. Cependant, la Commission de la Chambre des Pairs, qui s'occupa de cette question, considéra la somme indiquée comme exagérée, et estima qu'en accordant 120 millions au génie et 30 à l'artillerie, à répartir sur un espace de 10 à 12 ans, on pourrait assurer la sécurité de la France. Or, pour une pareille dépense dans un tel nombre d'années, un accroissement d'allocation aurait été à peine nécessaire, puisque les budgets annuels attribuaient 15 à 16 millions aux deux armes réunies. Le temps manqua au ministère pour proposer les mesures que pouvaient lui suggérer les rapports des deux Commissions, et sa chute provoqua d'autres préoccupations que celles des routes et des places fortes.

Le budget de 1830, à l'occasion duquel s'éleva au sein de la Chambre des Députés la question constitutionnelle sur le traité avec l'Espagne, fournit à la Commission de celle des Pairs l'occasion de vœux et d'observations utiles. Cette Commission réclama l'achèvement des travaux, trop longtemps différés, de la Madeleine, de l'arc de l'Étoile et des autres monuments. Elle signala avec éloges les améliorations introduites par la Restauration dans la condition du soldat, qui était nourri, traité, soigné mieux que par le passé. Elle releva avec sagacité ce fait que, jusques-là, les pouvoirs publics s'étaient plus occupés de perfection-

ner la comptabilité que le système des impôts. Enfin, elle se livra à un utile travail de recherche sur le montant réel des frais de perception, travail que facilitait la nouvelle division des budgets d'après l'ordonnance du 1er septembre 1827. Ces frais, dégagés des primes, restitutions, non-valeurs etc., etc..., figuraient au budget pour 129 millions. Or, la Commission reconnut que, déduction faite des dépenses qui, dans plusieurs branches de service, telles que les douanes, les tabacs, le timbre, les poudres, les postes, ne constituaient que des avances ou des frais d'exploitation, le montant de ceux de perception proprement dits ne s'élevait plus qu'à 78 millions, soit environ 8 pour cent de la recette totale. Dans cette somme, les contributions directes entraient pour un peu plus de cinq pour cent, proportion encore assez élevée.

Il ne nous reste plus pour compléter, sous le rapport financier, ce qui concerne ces dernières années de la Restauration, qu'à dire un mot des résultats de l'expédition d'Alger. Le Roi avait annoncé dans son discours d'ouverture de la session, le 2 mars 1830, sa volonté d'obtenir enfin une éclatante satisfaction des insultes du Dey d'Alger. Si la session eût suivi le cours ordinaire, il est probable que des crédits législatifs auraient été demandés aux Chambres pour l'expédition projetée. Mais la Chambre des Députés répondit au discours du trône par l'adresse fameuse des 221 qui entraîna la prorogation. En conséquence, l'expédition fut préparée et s'accomplit sans le concours financier des Chambres. Les dépenses extraordinaires qu'elle occasionna, pour l'armée et la marine, n'excé-

dèrent pas 45 millions. Or, le Trésor de la Régence, qui fut apporté en France, s'élevait, en espèces métalliques, à 48 millions et demi [48,402,241 fr. 41 c.], qui figurèrent en recette dans les comptes de 1830. Si l'on joint à cette somme la valeur des laines et autres marchandises trouvées dans les magasins de la Régence, évaluée à 3 millions, et les 700 bouches à feu en bronze, estimées comme métal à 4 millions, on voit que l'expédition rapporta plus qu'elle n'avait coûté. Le Gouvernement aurait donc pu se présenter devant les Chambres, non pour demander la sanction des dépenses et un bill d'indemnité, mais pour se glorifier d'avoir tiré vengeance de tant de griefs anciens et récents, détruit la piraterie et donné une conquête à la France, non seulement sans accroissement des charges publiques, mais avec bénéfice pour le Trésor. Par là, il aurait glorieusement prévenu ou repoussé les accusations dont l'avait menacé, pour l'époque de la réunion des Chambres, la presse libérale qui, animée des fureurs de l'esprit de parti, avait poursuivi les préparatifs de l'expédition de ses clameurs, de ses critiques, et de funestes prévisions, qui ressemblaient à des vœux impies. Il les aurait repoussées, comme le furent devant la Commission spéciale, nommée après la Révolution de juillet, les imputations de détournement d'une partie du Trésor algérien, également formulées contre les chefs de l'expédition, dont la probité sortit intacte de cette épreuve, que rendaient si dangereuse pour eux leur malheur, leur chute du pouvoir, et la haine triomphante de leurs adversaires.

Parvenus à ces derniers jours de la Restauration, nous n'avons plus qu'un fait important à signaler, c'est l'annonce qu'avait faite le Roi dans ce discours du trône, qui fut pour lui le dernier, de la présentation d'un nouveau projet de loi sur l'amortissement et sur la conversion des rentes, dont l'effet, outre un soulagement pour les contribuables, serait de procurer les moyens d'accomplir, sans de nouveaux sacrifices, et en peu d'années, les travaux des places fortes, des ports, des routes et des canaux. Ce projet, auquel les événements politiques ne permirent pas de voir le jour, devait satisfaire au vœu d'économie et aux plus importantes demandes de l'ancienne opposition, si toutefois son adoption ne trouvait pas encore, dans l'esprit de parti, cette invincible résistance qui, sous le Gouvernement de juillet lui-même, fit échouer toutes les propositions du même genre.

CHAPITRE II

VUES D'ENSEMBLE

Les recettes normales du Consulat et de l'Empire constamment inférieures aux dépenses. L'ordre financier établi par Napoléon purement relatif. L'ordre absolu date de la Restauration. — Comparaison des difficultés financières qu'eurent à surmonter à leur début les deux Gouvernements. Excès des charges de la Restauration. Emploi du crédit. Total et objet des rentes créées. — Situation financière laissée par la Restauration. Situation navale et militaire. — Accusations formulées par M. de Montalivet, ministre de l'intérieur. Réponse du général de Caux, ancien ministre de la guerre. Détails précis sur l'état des arsenaux et des places fortes. Exactitude de ces détails reconnue par le maréchal Soult, ministre de la guerre. — Fautes et mérites de la Restauration. — Douanes. Principes de l'Empire et de la Restauration sur cette matière. Le système protecteur adopté par le Continent. Conséquences fatales qui en résultaient pour l'Angleterre. Afin d'y échapper, elle condamne ce système qu'elle avait, la première, mis en pratique. La France le maintient. Opinions de MM. de Saint-Cricq et de Villèle. — Réciprocité accordée aux navires anglais rendue en partie illusoire par les taxes locales anglaises. Traité du 22 janvier 1826 et ordonnance du 8 février. Question constitutionnelle. — Commerce extérieur de la France. Abondance du numéraire. Ses causes. — Agriculture. Ses souffrances. D'où provenaient-elles ?

Nous avons retracé dans leur partie essentielle les faits, les doctrines, les discussions qu'a présentés en matière de finances publiques ce premier tiers de siècle si fécond en triomphes et en revers, en prospérité et en charges accablantes, en luttes passionnées, en exposés lumineux, en ingénieuses théories, en habiles combinaisons. Nous avons indiqué les

grandes divisions qui nous paraissaient naturellemei établies dans l'ordre des temps. Enfin, nous avon: selon la mesure de nos lumières et avec la circons pection que commande un pareil sujet, signalé le mérites et les fautes des Gouvernements qui ont ré; la France pendant cette période. Sans revenir sur le faits et les considérations spéciales, qu'il nous so permis d'ajouter quelques remarques.

Nous ne ferons sur le Consulat et l'Empire qu'un seule réflexion, c'est que leurs dépenses furent pre: que constamment supérieures aux recettes normale de la France. Pendant la première période, celle d Consulat, l'excédant de ces dépenses fut couvert pa la vente du reliquat des biens nationaux, par celle d la Louisiane, enfin par le produit des cautionnements qui n'était qu'un emprunt déguisé. Pendant la second période et une partie de la troisième, ce furent le contributions en argent ou en nature des autres na tions qui subvinrent à cet excédant. Enfin, pendant l dernière partie de la troisième période, les ressource précédentes étant les unes épuisées et les autres taries on dut recourir à la vente des biens communaux et l'impôt. Mais il n'en résulta que des moyens insuffi sants et d'un recouvrement trop éloigné. L'excédar des dépenses constitua donc un déficit à combler C'était sans doute un fardeau considérable pour l'épo que ; mais, la paix, la diminution des dépenses mili taires, l'activité nouvelle que devaient recevoir le transactions commerciales, le chiffre peu élevé de l dette publique, la ressource encore intacte des boi de l'État, les recouvrements à faire, devaient permet

tre à la France de se libérer aisément de cette charge. Aussi, avons-nous vu que le baron Louis comptait acquitter ce reliquat de nos désastres, sans impôts nouveaux et pour ainsi dire sans accroissement de la dette publique. Ce qui mit le comble aux maux de la France, ce furent les Cent-Jours qui, aux charges antérieures vinrent ajouter l'épuisement du Trésor, l'occupation étrangère, et la contribution de guerre.

On a beaucoup vanté l'ordre que Napoléon avait introduit dans notre régime financier. L'éloge est mérité, mais il a été exagéré. D'abord, il faut remarquer que cet ordre était purement relatif au chef du Gouvernement, qui seul recevait de ses ministres des renseignements étendus et précis. Les grands corps de l'État et le public ne connaissaient de la situation financière que ce qu'il voulait bien leur soumettre. Or, nous avons vu que les budgets ne contenaient pas la totalité des recettes et des dépenses. Ainsi n'y figuraient point la portion des contributions perçues à l'étranger qui, employée en dépenses militaires, allégeait d'autant ce que la France eût dû payer avec ses propres ressources. Il en était de même des prélèvements opérés sur les fonds départementaux et communaux par de simples actes de la volonté impériale, pour être employés en travaux d'utilité ou d'embellissement. Ainsi, les dépenses militaires et celles des travaux publics n'étaient pas exactement indiquées. Enfin, les frais de régie et de perception et le produit de certaines amendes étaient également omis. Nous avons vu, en outre, que les documents officiels n'énonçaient pas les grandes opérations financières de nature

à modifier profondément la situation du Trésor, telles que la substitution des traites espagnoles aux obligations des receveurs généraux opérée en 1805 par les faiseurs de services, et la main-mise sur tous les fonds des diverses Caisses en 1813. De plus, nul ne possédait un droit quelconque de contrôle ou de simple examen. Le Corps législatif était réduit à un vote muet, la Cour des Comptes à des fonctions subalternes, la presse au silence. L'ordre, comme nous l'avons dit, était donc purement relatif au chef de l'État qui, seul investi du droit de contrôle, devait pour l'exercer se soumettre à des travaux minutieux, au-dessous de son génie et de son rôle dans le monde. Cet ordre même n'était qu'incomplet, par suite du défaut d'uniformité dans le mode de comptabilité des divers ministères, et de l'existence dans chacune des directions générales de Caisses particulières, indépendantes de celle du Trésor. Il restait en effet constamment dans ces Caisses des fonds qui, employés temporairement en placements avantageux, fournissaient une source de bénéfices clandestins. Ce n'est que sous la Restauration que fut fondé cet ordre sérieux, sincère, complet, qui rend manifestes pour tous, dans l'ensemble et dans les détails, le chiffre, la perception et l'emploi des ressources publiques, les opérations du Trésor, la situation des Caisses. Cet ordre, qui ne s'établit pas sans difficultés et sans résistances, fut le résultat d'un ensemble remarquable d'institutions, de lois et de mesures administratives. La discussion, le vote et le libre contrôle des recettes et des dépenses par les Chambres ; l'examen préalable des

comptes ministériels, et par une Commission spéciale et par la Cour des Comptes appelée ainsi à des fonctions plus dignes de ses lumières et de son importance; la précision et l'uniformité introduites dans la comptabilité de tous les ministères; les directions générales ramenées à leur rôle naturel, leurs caisses supprimées ; les crédits extraordinaires soumis à la sanction législative, la spécialité par section établie; enfin toutes les recettes et les dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, même celles des départements et des communes, ainsi que les frais de régie et de perception représentés dans les budgets et dans les comptes : Voilà dans leurs éléments principaux les droits, les institutions, les réformes, qui concoururent à assurer ce bel ordre financier.

Si, poussant plus loin le rapprochement, on veut comparer les difficultés qui assaillirent les deux gouvernements à leur début, l'on reconnaît que tout l'avantage était en faveur du Consulat. Sans doute, Bonaparte, en s'emparant du pouvoir, trouva le Trésor vide, la perception désorganisée, le produit des recettes engagé d'avance par des délégations plus ou moins légitimes, enfin le reliquat des banqueroutes à liquider. Mais ce n'étaient là que des désordres intérieurs auxquels il était facile de porter remède par la décision, la promptitude, une bonne organisation et un recours momentané à l'arbitraire que comportaient les circonstances, et qu'excuserait la nécessité, si toutefois son résultat final ne blessait pas la justice. Le territoire Français était libre de toute invasion; nos armées le protégeaient, sinon par des victoires écla-

tantes, du moins par une redoutable défensive. Les difficultés financières étaient donc purement intérieures et administratives. Il suffit pour les conjurer de faire promptement établir les rôles, d'ordonner la perception en espèces, d'invalider momentanément les délégations, de faire souscrire des engagements négociables par les débiteurs du Trésor.

Quant à la Restauration, elle trouva aussi en 1815 le Trésor vide, toutes les valeurs actives épuisées, et un immense arriéré à solder; mais ce ne fut pas seulement contre ces difficultés d'intérieur et d'administration qu'elle eut à lutter; il lui fallut avant tout satisfaire aux avides et énormes exigences de l'Étranger, et cela non avec un territoire intact, mais après la défaite, l'envahissement, l'épuisement de nos ressources. Tout le désavantage, dans cette comparaison, était donc de son côté. Il faut ajouter que le gouvernement Consulaire se libéra envers les créanciers nationaux par la banqueroute de l'an IX, tandis que la Restauration paya avec la plus scrupuleuse fidélité les dettes du régime déchu. Si, faisant remonter plus haut la comparaison, l'on jette un regard rétrospectif sur l'ensemble de notre histoire, on reconnaît que de tous les gouvernements qui ont eu à réparer les conséquences des malheurs, des fautes, des folies, qui trop souvent ont pesé sur la France, nul n'a été grevé d'une aussi lourde tâche que la Restauration. Charles VII après les guerres contre l'Anglais, Henri IV après celles de religion, n'eurent, comme Bonaparte premier Consul, qu'à réparer des ruines intérieures et à réorganiser l'administration. A la Restauration seule a

incombé, outre les maux de l'intérieur, la charge d'immenses paiements envers l'Etranger.

Ce fut au moyen du crédit qu'elle put satisfaire aux deux exigences qui l'accablaient. La France lui dut ainsi la création de ce merveilleux instrument, dont l'abus touche de si près à l'usage, création qui ne s'accomplit pas sans anxiétés, sans sacrifices, et même sans quelques fautes, mais dont le résultat fut le salut public. Sans doute, avant la Restauration, il existait un Grand-Livre, des rentes plus ou moins consolidées, c'est-à-dire le cadre du crédit ; mais, ce que la France ne possédait pas, c'était la confiance des capitalistes, la faculté d'emprunter, c'est-à-dire la substance même du crédit. Voilà ce que la Restauration lui donna, non seulement par la longue perspective de paix qu'elle ouvrait, mais par les grands principes de probité publique qu'elle inaugura ; par sa résolution de payer toutes les dettes de l'État, sans distinction d'origine ; par la publicité, par le vote et le contrôle des Chambres ; par la renonciation à l'arbitraire ; par l'institution d'un amortissement sérieux ; enfin par sa scrupuleuse fidélité à remplir ses engagements.

C'est ici le lieu de présenter dans une vue d'ensemble l'usage que la Restauration fit du crédit et la situation financière, navale et militaire dans laquelle elle laissa la France. Ses recours successifs au crédit eurent deux objets distincts : le premier fut le paiement des charges léguées par le gouvernement antérieur, et qui comprenaient le remboursement aux communes du prix de leurs biens aliénés en 1813, l'indemnité de guerre, l'entretien de l'armée d'occupation, les créances

réclamées par les provinces, villes et particuliers étrangers, enfin l'arriéré de 1801 à 1816. Le second fut le paiement de toutes les dépenses extraordinaires faites par la Restauration elle-même, pour ses dettes, ses expéditions et ses indemnités.

Les rentes de toute nature créées par ce gouvernement, du 1er avril 1814 au 31 juillet 1830, s'élevèrent,

d'après les comptes rendus officiels, à	187.308.054 fr. (1)
qui, par suite d'annulations montant à	51.198.483
furent réduites à	136.109.571 fr.
Ces rentes, ajoutées à celles qui existaient déjà au 1er avril 1814, du chef des gouvernements précédents, montant à	63.307.637 fr.
élevèrent le total de la dette consolidée à.	199.417.208 fr.

Sur les rentes créées par la Restauration, une faible partie seulement fut employée aux dépenses provenant de son fait, savoir :

Pour le paiement des dettes contractées par le Roi à l'Etranger	1.499.654 fr.
Pour l'expédition d'Espagne .	4.000.000
Pour l'indemnité des émigrés.	25.995.310 (2)
A reporter.	31.494.964 fr.

(1) Voir le compte général de l'administration des finances pour 1847, P. 438 et 449, ainsi que les comptes antérieurs.

(2) Chiffre définitif résultant des liquidations. — Compte général des finances pour 1842, P. 441.

Report	31.494.964 fr.
Pour l'expédition de Morée et la question d'Orient	3.134.950
Total.	34.629.914 fr.

Cela posé, il convient de rechercher, d'un autre côté, de quelle somme de rentes la Restauration dégreva le Grand-Livre par ses rachats. En voici le détail :

Rentes rachetées par la Restauration :

1° De 1816 au 22 juin 1825 (rentes dont la Caisse d'amortissement touchait les arrérages)	37.503.204 fr.
2° Du 22 juin 1825 au 22 juin 1830 (rentes annulées conformément à l'art. 2 de la loi du 1er mai 1825)	16.020.094
3° Du 22 juin au 31 juillet 1830 (rentes dont la Caisse touchait les arrérages)	309.576
Total des rentes rachetées par la Restauration.	53.832.874 fr.
Or, les rentes créées par ce gouvernement pour ses dépenses propres ne s'étaient élevées qu'à	34.629.914
Il racheta donc complètement ces rentes, et de plus jusqu'à concurrence de	19.202.960 fr.
A reporter.	19.202.960 fr.

Report.	19.202.960 fr.
celles qu'avaient exigées les charges provenant de l'Empire.	
En outre, par suite de la conversion effectuée en 1825, il opéra sur l'intérêt des rentes qu'il n'eut pas le temps de racheter, une réduction de.	6.230.927
qui porta l'ensemble de la diminution à.	25.433.887 fr.

En résultat, la Restauration n'a laissé le Grand-Livre grevé d'aucune dette de son chef, et elle a éteint, jusqu'à concurrence de 25 millions de rentes, celles dont les actes, les fautes et les malheurs du gouvernement antérieur lui avaient imposé la création. Enfin, sur les 199,417,208 fr. de rentes constituant, à sa chute, le total de la dette consolidée, la Caisse d'amortissement, c'est-à-dire l'État lui-même, en possédait 37,812,780 fr. La dette active, celle dont le Trésor restait débiteur envers des tiers, ne s'élevait donc qu'à 161,604,428 fr. de rente.

Si nous jetons maintenant un coup d'œil sur la dette flottante, voici à quelle situation nous arriverons. Cette dette, indépendamment des arrérages et des intérêts de cautionnements restés en souffrance en 1813 et que la Restauration acquitta l'année suivante, s'élevait en capital, à la chute du gouvernement Impérial, à. . . . . 90.304.366 fr. 56

qui constituaient un arriéré spé-

A reporter. . . .	90.304.366 fr. 56

Report.	90.304.366 fr. 56
cial, appelé déficit des Caisses.	
Plus, pour déficit sur les cautionnements remboursés à des titulaires des départements séparés de la France	6.383.335 14
Total de la dette flottante laissée par l'Empire, à sa chute . .	96.687.701 fr. 70
Sur cette somme, la Restauration fit, au moyen d'un crédit ouvert par la loi du 25 mars 1817, des paiements qui la réduisirent à	73.687.701 fr. 70
Mais, elle y ajouta pendant son existence, savoir :	
Pour avances faites au gouvernement Espagnol, pendant les années 1823 et 1824, jusqu'à concurrence de 58 millions, que des rentrées avaient réduites à . . .	54.727,278 »»
Pour excédant des dépenses du budget de l'année 1827.	32.016.283 »»
Total.	160.431.262 fr. 70

Ainsi, la Restauration augmenta de 86 millions en chiffres ronds la dette flottante que lui avait léguée l'Empire. Mais, si l'on considère d'un autre côté qu'elle avait payé, en 1817, 23 millions sur cette dette, en 1814 plus de 40 millions d'arrérages en souffrance, enfin qu'elle laissa une créance sur l'Espagne excédant 90 millions, créance que les gouvernements postérieurs auraient pu recouvrer en totalité, et qui a été

récemment réduite à 25 millions par une faveur envers l'Espagne dont la Restauration n'est pas responsable, on reconnaîtra que la justice permettrait difficilement de lui imputer une augmentation réelle de la dette flottante.

Ces détails, précis quoique un peu longs, étaient nécessaires après les accusations de prodigalité, de folles dépenses, pendant si longtemps jetées en pâture à l'ignorance et à la crédulité du vulgaire par les diatribes d'une opposition plus passionnée qu'équitable. Ils rendent manifeste, pour tout esprit informé et impartial, ce fait que, depuis la mort d'Henri IV, la Restauration est en France le seul gouvernement qui, non seulement n'ait pas grevé l'État de dettes, pour satisfaire à ses besoins, à ses passions ou à ses entreprises, mais encore qui ait diminué celles dont le principe remontait à ses prédécesseurs.

Si de la constatation de ces résultats financiers on passe à l'examen de la situation navale et militaire dans laquelle la Restauration laissa la France, voici, d'après les documents authentiques, à quels résultats on arrive. L'armée de mer comptait, à la fin de la Restauration, à flot ou en construction, 56 vaisseaux de ligne, 52 frégates et un nombre proportionnel de corvettes, bricks, et autres bâtiments d'ordre secondaire. Les expéditions de Morée et d'Alger avaient montré sous un jour satisfaisant notre puissance navale, eu égard aux sommes assez limitées que lui avaient consacrées nos budgets annuels. Quant aux forces de terre, nous sommes obligés pour établir complètement la vérité d'entrer dans plus de détails.

La Restauration, comme nous l'avons vu, s'était attachée à organiser des cadres nombreux et excellents qui, moyennant le versement d'un nombre suffisant de jeunes soldats, permissent de passer facilement et sans un trop grand surcroît de dépense, du pied de paix à celui de guerre. Ces cadres comprenaient 90 régiments d'infanterie à trois bataillons, dont 8 de la garde, 56 régiments de cavalerie à 6 escadrons, dont également 8 de la garde, 14 régiments d'artillerie, dont 2 de la garde, sans compter les régiments du génie et 1 bataillon de pontonniers. Ces cadres existaient à la chute de la Restauration, sauf les troisièmes bataillons de 16 régiments d'infanterie dont, par mesure d'économie, l'organisation avait été différée. Il résulta de cet état de choses, comme on le verra, qu'au début du Gouvernement de Juillet, au moyen d'un simple appel plus nombreux de jeunes soldats, et sans autre augmentation des cadres que celle d'un régiment d'artillerie et de quelques bataillons d'infanterie, l'armée put être portée à 400,000 hommes, avec toute facilité d'être élevée à 500,000.

Mais, c'était un des thèmes favoris de l'opposition que d'accuser la Restauration de négliger l'organisation des forces militaires de la France, et de la laisser désarmée devant l'étranger. Nous avons vu cette accusation se produire, en 1828, dans le rapport de M. Sébastiani. La chute de la Restauration ne désarma pas ses adversaires, et les mêmes accusations furent lancées contre elle du haut de la tribune, avec une autorité plus grande cette fois, puisqu'elles émanaient des ministres mêmes du nouveau Gouvernement.

En 1831, ce Gouvernement ayant demandé aux Chambres des sommes très considérables, non seulement pour appeler plus de soldats sous les drapeaux, mais pour acquisition d'approvisionnements, d'armes, d'artillerie, etc., etc..., M. de Montalivet, alors ministre de l'intérieur, s'exprima ainsi devant la Chambre des Pairs, à la séance du 3 mars :

« Elles étaient profondes les plaies que la Restau-
« ration nous a laissées à guérir : les places fortes
« démantelées, sans approvisionnements, sans muni-
« tions ; les cadres de l'armée vides et dégarnis ; les
« arsenaux sans armes, voilà quelle était la position
« militaire de la France, au départ de Charles X ! »

M. de Montalivet, quand il tenait ce langage, était jeune, ardent, et dans tout l'orgueil du triomphe de son parti. Les dures leçons du malheur et de l'expérience ne lui avaient pas encore appris toute la valeur de la réserve, de la vérité et de la justice, même à l'égard d'adversaires politiques vaincus. Quoiqu'il en soit, ces accusations couraient le risque de passer sans protestation, dans des Chambres d'où avaient presque disparu les amis dévoués de l'ancien Gouvernement, éliminés de l'une par leurs adversaires, et éloignés de l'autre par le scrupule du serment. Mais il se rencontra un homme d'honneur, de courage et de la plus haute compétence, pour les réduire à néant, au risque d'encourir le déplaisir des puissances du jour. Ce fut M. le général de Caux, ministre de la guerre dans le cabinet de M. de Martignac. Nous ne pouvons mieux faire, pour établir la situation militaire de la France à la chute de la Restauration, que

de citer le curieux discours par lequel il réfuta toutes les assertions de M. de Montalivet. Bien que celui-ci eût parlé à la Chambre des Pairs, M. de Caux crut pouvoir lui répondre à la tribune de celle des députés, dont il faisait partie.

Après avoir cité textuellement les accusations de M. de Montalivet, M. de Caux ajouta : « Cette situa-« tion (celle de la France au départ de Charles X), « accuserait tous ceux qui ont pris part depuis treize « années à la direction des affaires du département de « la guerre. Je désire vous convaincre de l'inexacti-« tude de ces assertions.

« Avant de quitter le ministère de la guerre, j'ai « fait constater par des pièces authentiques, confir-« mées par le compte en matières qui vous a été sou-« mis récemment, la situation du matériel de l'ar-« mée.

« Il existait au 1er janvier 1829 dans les magasins, « un approvisionnement de réserve en grains pour « nourrir 180,000 hommes pendant six mois, et un « approvisionnement d'habillement de réserve pour « 60,000 hommes.

« On affirme que les arsenaux étaient sans armes « et les places sans munitions. Il résulte d'un état « dressé par l'officier supérieur, qui dirige dans ce « moment le service de l'artillerie au ministère de la « guerre :

« 1° Que les places et les arsenaux renfermaient au « 1er janvier 1829 :

« 840.334 fusils neufs ;

« 48.590 mousquetons ;

« 56.383 paires de pistolets ;
« 336.324 sabres ;
« 26.330 lances ;
« Et 5.529 cuirasses.

« 70.000 fusils ont été fabriqués en 1829, de « sorte qu'en comprenant ceux dont les troupes « étaient armées, il existait au 1er janvier 1830 plus « de 1,200,000 armes à feu, et près de 400,000 armes « blanches.

« Dans aucun temps, et sans excepter les époques « où la France a déployé toutes ses forces, un pareil « approvisionnement d'armes n'a existé.

« Il résulte encore des mêmes documents, que je « déposerai sur le bureau, que l'artillerie possédait, « au 1er janvier 1829 :

« 11.152 bouches à feu, dont 4,503 de « campagne ;
« 10.580 affûts de siège et de campagne ;
« 8.612 voitures pour le service de l'ar- « tillerie ;
« Et 1.200 voitures pour le service des équi- « pages militaires ;
« 9.000 000 de kilogrammes de poudre ;
« 2.319.000 kilogrammes de plomb ;
« Et 40.000.000 de cartouches.

« Vous vous rappelez, Messieurs, les pertes que ce « service a éprouvées en 1814 et 1815, et vous re- « connaîtrez que le service de l'artillerie a fait de « grands efforts pour parvenir à réparer ces pertes.

« J'ai cru ne pouvoir me dispenser d'opposer cette « situation aux allégations auxquelles je réponds.

« Quant aux places de guerre, jetez, Messieurs, les « yeux sur la demande de fonds faite par le ministre « de la guerre ; elle est de 15 millions. Pensez-vous « que si les places étaient, il y a six mois, dans l'état « qui est supposé, la somme de 15 millions, dont une « grande partie est destinée aux travaux qui s'exécu- « tent pour la défense de Paris, fût suffisante pour les « mettre dans un état respectable ?

« Vous n'avez pas oublié qu'en 1814 ces places « étaient dans l'abandon le plus déplorable, tandis « que des sommes considérables étaient prodiguées « dans des places étrangères, dans l'intérêt de la con- « servation du territoire conquis ; des ordres absolus « prescrivaient d'abandonner les places françaises à « la destruction du temps.

« Depuis 1814, le corps du génie n'est pas resté « inactif ; 120 millions ont été employés à réparer les « places et le casernement. Grâce au zèle judicieux « des officiers de cette arme et à la direction donnée « par le Comité du génie, les places importantes ont « été mises en état de défense. Sans doute, il reste « beaucoup à faire : des créations nouvelles, que « commandent les changements survenus dans l'art « de la guerre, de grands travaux pour compléter les « moyens défensifs existants exigeront des dépenses « considérables, qui n'ont jamais été dissimulées ; « mais, lorsque, au moyen des fonds qui vous sont « demandés, les travaux qui ne s'exécutent qu'au mo- « ment de la guerre seront terminés, ces places pré- « senteront les moyens de résistance, qu'elles ont « toujours opposés à l'ennemi.

« Les cadres de l'armée étaient vides, ajoute-t-on.
« Ces cadres, Messieurs, devaient avoir l'effectif dé-
« terminé par la loi de finances.

« J'ai peine à comprendre ce reproche, alors que le
« budget qui vous est présenté pour 1831, dans la
« supposition du maintien de la paix, est inférieur à
« celui de 1830 de 184 hommes et de 1,800 chevaux.
« La grande expérience de M. le Ministre de la guerre
« l'a convaincu que tous les efforts du Gouvernement
« devaient, avant tout, avoir pour objet de conserver
« des cadres, si difficiles à improviser.

« C'est ainsi que s'exprimait, au nom de l'illustre
« Maréchal, M. le Président du Conseil, en vous pré-
« sentant le budget des dépenses extraordinaires :

« Grâce à la force de nos cadres, disait-il, nous
« n'avons pas de nouveaux corps à former ; on n'a
« créé que des bataillons et des escadrons, et nous
« aurons porté ainsi nos forces à 434,000 hommes ;
« les cadres existants permettront de porter ce nom-
« bre à 500,000, si notre politique le rendait néces-
« saire.

« J'ignore, reprenait M. de Caux, les changements
« qui sont survenus dans le personnel et le matériel
« de l'armée, depuis le 8 août 1829 ; la force de l'ar-
« mée a été augmentée de 18,000 hommes pour l'ex-
« pédition d'Alger, augmentation qui n'a pas été
« compensée par le licenciement prononcé après les
« événements de juillet. Les comptes de 1830 permet-
« tront d'apprécier les mutations, en s'appuyant sur
« les états de situation et les inventaires. Ce qui im-
« portait à l'administration à laquelle j'ai appartenu,

« c'est de constater les faits à l'époque qui a vu finir « sa responsabilité.

« Si j'ai cru utile, Messieurs, de vous présenter « ces explications, (voix nombreuses : oui, oui ; très « bien ! très bien !) c'est moins dans l'intérêt d'une « justification nécessaire, que parce qu'elles m'ont « paru bonnes à présenter à nos amis et à nos enne- « mis, et parce qu'elles sont de nature à imprimer de « la confiance au dedans et de la circonspection au « dehors (1). »

Ces détails si précis, produits par un ancien ministre de la guerre, et appuyés sur des documents officiels, mettaient la vérité complètement en lumière, et imprimaient un triste caractère aux diatribes de l'ancienne opposition et aux paroles de M. de Montalivet. Ils ne furent pas démentis : loin de là, M. le Maréchal Soult, ministre de la guerre, prenant la parole après M. de Caux : « Je suis loin, dit-il, de contester les « détails que vient de donner l'honorable Général. Il « est certain que tout ce qu'il a annoncé existait dans « les arsenaux et dans les places-frontières. » Seulement, le Maréchal, obligé de justifier les demandes de fonds présentées aux Chambres, ajouta : « Mais ce « n'était qu'une partie de ce qui était nécessaire. » Assertion dont nous aurons à apprécier plus tard la valeur. La situation militaire, laissée par la Restauration, se trouve donc clairement et complètement établie.

Nos recherches sur ce point ne sortent pas de l'or-

(1) *Moniteur* du 12 mars 1831, page 521.

dre financier. L'armée et la marine constituant les deux dépenses les plus considérables de l'État, on ne peut porter un jugement sérieux et complet sur l'administration des finances publiques, si l'on ignore quels résultats ont produits, pour la sécurité et la puissance nationales, les sommes énormes consacrées à ces deux branches du service. C'est là que l'ordre, l'économie, l'esprit d'organisation, l'art d'obtenir les plus grands résultats avec une somme donnée de moyens, peuvent exercer la plus puissante influence. Du reste, après avoir tracé, au point de vue militaire, le tableau de la situation matérielle de la France à la chute de l'Empire, il était naturel de faire le même exposé après celle de la Restauration.

Si, reprenant les vues générales, on veut apprécier dans son ensemble l'administration financière de ce dernier Gouvernement, on ne la trouvera pas, sans doute, exempte de fautes. Quel établissement humain eut jamais ce privilège ! Nous avons signalé les faiblesses de M. Corvetto, les critiques que valurent à M. de Villèle l'insuffisance des ressources consacrées au rétablissement des routes, ainsi que le maintien des jeux et de la loterie. Nous dirons de plus que la Restauration aurait pu et dû compléter l'édification des monuments que l'Empire, par l'effet de ses rapides malheurs, avait laissés inachevés, tels que l'Arc-de-l'Étoile, la Madeleine, le palais du Conseil d'État, et par ces travaux et d'autres même qu'il serait facile d'indiquer, donner jusqu'à certain point satisfaction à l'amour du grand et du beau et à l'imagination, qui jouent en France un si grand rôle. La prospérité des

finances eût permis ces œuvres de luxe. Nous ajouterons enfin qu'une impulsion plus générale et plus vive donnée aux travaux publics, par l'essor qu'elle aurait imprimé à la consommation, aurait contribué plus efficacement à relever l'agriculture de sa langueur, que des dégrèvements à peine sensibles sur le prix de production, et qui ne portaient qu'un remède inefficace au mal véritable, la mévente des produits. Mais, ce n'est pas par ses parties faibles, c'est par ses difficultés, ses œuvres, ses résultats, c'est dans son ensemble qu'il faut juger cette administration. Or, quand on considère quelles charges elle eut à subir, quels malheurs à réparer ; quand on voit le crédit fondé, tous les engagements de l'État religieusement accomplis, les dépenses ordinaires constamment maintenues au-dessous des recettes de même nature, sauf accidentellement pendant une année, l'amortissement puissamment organisé et toujours respecté, un ordre, une clarté, un contrôle admirables, introduits dans toutes les branches du service public ; quand on voit l'armée réorganisée, la flotte reconstituée, les arsenaux rétablis et pourvus d'un approvisionnement presque inconnu jusques-là, trois grandes et dispendieuses expéditions accomplies, une indemnité immense accordée aux propriétaires dépossédés, indemnité qui, sans doute, constituait une réaction contre l'un des principaux actes de la Révolution, mais qui tarissait la source la plus féconde des haines civiles, donnait aux acquéreurs de biens nationaux une complète sécurité, et restituait à la propriété immobilière en général toute sa valeur, toute son élasticité, au grand profit des

possesseurs et du Trésor ; quand on voit la confiance se consolider, l'intérêt de l'argent s'abaisser au point de faire parvenir la rente cinq pour cent au cours de 110 francs et celle trois pour cent au cours de 86 fr. ; quand on considère enfin que ces œuvres et ces résultats furent accomplis ou obtenus, non seulement sans accroître la dette publique, mais encore en diminuant celle que les malheurs passés avaient forcé de contracter, on ne peut que s'incliner devant les mérites d'une administration financière qui rappelle celle des premiers temps de Colbert.

Nous n'aurons pas à juger ici la Restauration dans ses actes et ses tendances purement politiques ; à apprécier la valeur du reproche de n'avoir compris qu'imparfaitement, ou accepté qu'avec répugnance, les principes nouveaux lancés dans le monde par la Révolution, d'avoir montré trop de prédilection pour l'ancienne noblesse, trop de condescendance pour les prétentions du clergé. Nous n'avons point à rechercher si, par sa tendance à constituer une aristocratie, tout en contrariant l'invincible esprit du siècle, elle n'entrait pas dans les vraies conditions du Gouvernement parlementaire, dont le développement et l'éclat ont suivi, en Angleterre, sa patrie d'origine, ceux de l'aristocratie et semblent aujourd'hui s'affaiblir avec elle. Mais ce que nous pouvons affirmer, c'est que sa conduite, en matière de finances, repousse le soupçon d'avoir aspiré à détruire, en France, cette forme de Gouvernement. Le plus puissant élément d'influence des Chambres, en effet, consiste dans le libre vote et le contrôle des recettes et des dépenses. Or, la Restau-

ration, loin de chercher à le leur ravir, le consolida dans leurs mains au contraire, par ses lois et ses ordonnances. Sans doute, il existait encore des lacunes et des imperfections en matière de crédits supplémentaires et de spécialité, parties si délicates de l'administration financière ; mais la législation, principalement les ordonnances provoquées par M. de Villèle, tendait de plus en plus à consacrer le droit des Chambres.

Parmi les diverses branches de l'impôt, il en est une qui, tout en appartenant à l'administration des finances proprement dite par sa perception et ses produits, en excède cependant la sphère pour entrer dans celle plus vaste de la politique, par l'influence qu'elle peut exercer sur l'industrie, le travail, le bien-être, la richesse générale, les rapports internationaux : c'est la douane. Nous n'aurions pu, sans dépasser les limites de notre sujet, rapporter en détail les lois, les mesures nombreuses et variées auxquelles cet important objet donna lieu, sous les deux gouvernements dont nous traçons sommairement l'histoire financière. Il suffit d'indiquer les principes qui les inspirèrent. Nous dirons peu de chose de l'Empire. Pour lui, les douanes, en effet, ne furent qu'une arme de guerre. Qu'eût-il fait si la paix générale lui eût permis de rentrer dans les conditions normales de l'existence des nations ? C'est ce qu'il serait difficile de déterminer. On sait que l'Empereur Napoléon Ier voulait des Colonies, du Commerce, une grande navigation. D'un autre côté, il goûtait peu les doctrines des économistes, qui déjà préconisaient le libre-échange. Enfin, l'Angleterre était entourée du rempart de protection qu'avaient

élevé autour d'elle et son acte de navigation, et ses autres mesures douanières. On peut donc présumer, et les décrets Impériaux en fourniraient aisément la preuve, que Napoléon aurait adopté le système protecteur, mais sans exagération.

Ce fut aussi le parti auquel s'arrêta le gouvernement Royal ; et si l'on considère les conditions économiques dans lesquelles se trouvait alors l'Europe, on reconnaîtra que cette résolution était seule logique et praticable. Pendant des guerres trop longues et trop cruelles, l'Europe continentale n'avait pu s'adonner aux arts de la paix. Ses finances s'épuisaient en armements ou en contributions de guerre, sa population en combats, ses hommes d'État en combinaisons d'attaque ou de défense. Ni capitaux, ni industrie, ne pouvaient recevoir d'accroissement. L'Angleterre seule, à l'abri des maux de la guerre, dominatrice des mers, maîtresse des Colonies, avait vu l'industrie se développer chez elle dans des proportions inconnues jusqu'alors. Elle inondait du produit de ses manufactures, sauf la France, tout le continent Européen, que lui ouvraient ses subsides, l'alliance militaire, le défaut de concurrence. Elle en inondait l'Amérique septentrionale encore dépourvue d'industrie, et les colonies Espagnoles de l'Amérique du Sud. Si l'on joint à toutes ces contrées l'Inde et ses autres colonies, on voit que, excepté la France, la Chine et le Japon, elle était la pourvoyeuse universelle, en sorte que, pour elle, s'était réalisée la pensée que les fumées de l'ambition avaient pu parfois faire miroiter devant ses yeux

comme un rêve fantastique, de devenir la manufacture du monde.

Mais, la paix avait interrompu le cours de cette prodigieuse fortune. Les nations du Continent, naguère alliées de l'Angleterre, avaient reconnu le danger de n'échapper à notre domination militaire que pour rester soumises à sa suprématie industrielle. Elles comprenaient l'avantage de favoriser dans leur sein le développement ou la création de l'industrie, pour utiliser leurs produits naturels, fournir du travail à leur population, des consommateurs à leur agriculture, en un mot pour s'assurer l'indépendance et la richesse. Quant au moyen de pourvoir à cet heureux résultat, elles le trouvaient dans l'exemple de l'Angleterre elle-même, qui n'avait atteint ce haut point de prospérité industrielle et commerciale que grâce à l'emploi prolongé du système protecteur. En conséquence, tournant contre elle ses maximes et ses pratiques, l'Espagne, l'Allemagne, la Russie, s'étaient entourées d'un rempart de droits protecteurs pour leur marine et pour leur industrie. Quant à la France, elle avait dû évidemment, dans cet état général des relations internationales, adopter les mêmes principes. Elle était donc entrée franchement dans les voies du système protecteur.

Ce nouvel état de choses avait nécessairement réagi sur l'Angleterre. Son industrie et son commerce restaient toujours sans rivaux, mais ils éprouvaient, sinon un déclin bien marqué, du moins un temps d'arrêt d'autant plus sensible que l'ascension de la prospérité avait été plus rapide et plus continue. En

1823, M. Wallace, en proposant devant la Chambre des Communes le renouvellement d'un Comité de commerce nommé l'année précédente, déclarait que, de 1815 à 1821, les exportations de la Grande-Bretagne avaient décru de 34 millions sterling (850 millions de francs). Ce déclin, qui entraînait la diminution forcée du nombre des ouvriers employés dans les manufactures ou celle de leurs salaires, était la principale cause de l'agitation des esprits dans les classes inférieures, et des assemblées tumultueuses qui, à cette époque, troublaient profondément la Grande-Bretagne.

A cette situation, si nouvelle et si douloureuse après quinze ans de prospérité continue, il n'y avait qu'un remède : obtenir la réouverture des débouchés récemment fermés. Mais, prétendre à faire abaisser les nouvelles barrières douanières élevées par les autres peuples contre l'Angleterre, alors qu'elle continuerait à maintenir les siennes contre eux, c'eût été folie de sa part. Ses hommes d'État comprirent donc que le moment était venu de renoncer, en principe, à un système dont les conséquences, par un juste retour, menaçaient leur pays. On se souvint alors que les économistes avaient, dans leurs ouvrages, combattu ce système et, passant d'un extrême à l'autre, préconisé l'excellence du libre-échange, et l'on fut heureux de pouvoir invoquer, à l'appui du grand changement dont on reconnaissait la nécessité, la doctrine comme les faits. Inutile de rapporter ici les mesures inspirées par le nouvel esprit qu'adopta le Parlement, à l'instigation du Ministère et au grand étonnement d'une

partie considérable de la nation. L'acte de navigation, considéré depuis plus d'un siècle comme le palladium de la marine Britannique, elles le modifièrent, en substituant le principe de réciprocité à celui d'exclusion ; et elles firent subir au tarif des douanes des réductions dont l'effet, cependant, par suite de leur insuffisance, fut plutôt d'augmenter les recettes du Trésor en diminuant les bénéfices de la contrebande, que d'accroître sensiblement l'introduction des produits étrangers. C'était cependant une innovation hardie que la substitution d'un principe à l'autre ; et l'on doit reconnaître qu'il était difficile au gouvernement Anglais de marcher d'un pas plus rapide dans la nouvelle voie. Ce qu'il faut signaler ici, c'est le soin avec lequel les Ministres et les partisans du changement proclamaient que l'acte de navigation et le système protecteur n'avaient contribué en rien au développement de la navigation et du commerce Britannique (1). Ces

(1) M. Baring, en présentant en 1820 à la Chambre des Communes des pétitions qui réclamaient l'application de principes plus libéraux au commerce international, disait : « le système des restrictions n'a « pas servi à nous élever au degré de grandeur que nous avons « atteint, et maintenant il oppose des obstacles au soutien de cet « état de grandeur et de prospérité. Ce système pouvait être maintenu tant que les circonstances nous rendaient maîtres exclusifs « du Commerce du monde ; mais, depuis la paix générale, nous partageons le commerce avec toutes les autres nations. Si nous maintenons des restrictions contraires à leurs intérêts, elles en établissent qui contrarient notre industrie. »

A la Chambre des lords, on tenait le même langage : « ce n'est, « disait le rapporteur d'un Comité nommé pour prendre en considération l'état du commerce extérieur et intérieur, ce n'est ni aux « prohibitions, ni aux restrictions que nous sommes redevables de « notre immense commerce et de notre puissance maritime ; ces « avantages, comme tous ceux que nous possédons, sont les consé-

assertions avaient pour objet, non seulement de dissiper l'étonnement et les inquiétudes d'une partie du public Anglais, mais encore de dissuader les nations étrangères de persévérer dans l'application du système protecteur, dont l'Angleterre redoutait maintenant les effets. M. Huskisson, seul, eut la franchise de dire à ses concitoyens : « notre brevet d'invention est expiré. » Ce fut donc son intérêt, bien plus que l'amour des principes abstraits, un intérêt pressant qui porta l'Angleterre à substituer chez elle au régime protecteur, dont elle avait désormais recueilli tous les fruits, un régime plus libéral, duquel seul elle en avait, par la voie de la réciprocité, de nouveaux à espérer.

Mais, ce changement de direction, cette confession d'erreur ne produisirent pas sur les autres nations les effets que l'Angleterre avait pu en attendre. Le système protecteur ne fut pas abandonné. Il n'échappa à personne que l'adoption du nouveau régime ne profiterait guère qu'à l'Angleterre qui, grâce à l'abondance et au bas prix des capitaux accumulés chez elle par une longue prospérité industrielle et commerciale, grâce à ses puissantes manufactures, dont les frais de

« quences des principes libéraux de la Constitution, sous l'empire « de laquelle nous avons le bonheur de vivre, etc., etc... »

Enfin, M. Wallace, en présentant aux Communes, en 1822, le bil relatif à la modification de l'acte de navigation, s'exprimait ainsi « le temps est donc arrivé d'adopter une législation maritime plus « sage et des maximes plus libérales. Nos négociants sont également « convaincus que ce ne sont pas les vrais principes du Commerce « Une sage politique nous prescrit, à nous surtout qui avons induit « les autres en de graves erreurs à ce sujet, d'adopter des mesures « conciliatrices, et de prendre une marche tout opposée à celle que « nous avons si longtemps et si aveuglément suivie. »

construction étaient déjà amortis par une longue série de bénéfices, grâce aux machines et aux établissements de construction qu'elle possédait alors seule, grâce à l'expérience et à l'habileté acquises par ses chefs d'atelier et ses ouvriers, étoufferait dans son berceau l'industrie naissante, faible, inexpérimentée, dépourvue de bon outillage et de capitaux, des autres nations qui, condamnées ainsi à n'avoir pour moyens d'échange que leurs matières premières ou leurs produits agricoles, seraient réduites à une irrémédiable vassalité industrielle, avec son cortège ordinaire de misères.

La France, puisque c'est d'elle seule que nous avons à nous occuper, persévéra dans la pratique du système protecteur ; seulement pour procurer à ses navires, dans les ports Anglais, l'égalité de droits que la Grande-Bretagne, par ses nouvelles lois, n'accordait qu'aux nations qui la traiteraient sous ce rapport avec réciprocité, elle concéda dans les ports Français cette égalité pour les droits de tonnage. Mais elle ne tarda pas à s'apercevoir que, par l'effet des taxes perçues dans les ports Anglais, au profit des corporations, sur les navires n'appartenant pas à ces ports, la réciprocité était purement illusoire et toute au détriment des nations étrangères. Quant à l'industrie et à l'agriculture, la protection fut rigoureusement maintenue. Ce n'est pas que l'on ignorât alors les doctrines des économistes auxquelles, de nos jours, l'autorité tend à donner la prépondérance ; mais, on n'admettait pas la grande division d'une nation en deux classes distinctes, séparées par l'intérêt : les producteurs et les

consommateurs. On croyait que, sauf un nombre relativement restreint de rentiers et de fonctionnaires, chacun était à la fois producteur et consommateur, et que ce serait un triste avantage que celui qu'on obtiendrait dans une qualité, si l'on devait le payer dans l'autre. On n'admettait pas que les diverses nations pussent être considérées comme un seul peuple, au sein duquel il serait naturel que chacune ne se consacrât qu'au genre de fabrication dans lequel elle excellerait. On croyait que la mauvaise distribution des territoires, la diversité des races, et par dessus tout les indestructibles passions du cœur humain, l'ambition, la haine, la jalousie, jetteraient encore pendant longtemps parmi les hommes des germes trop féconds de divisions et de guerre ; et l'on se demandait, s'il ne serait pas imprudent de sacrifier les grandes industries ou les établissements propres à concourir à la défense nationale, devant la concurrence d'autres peuples placés, sous le rapport de ces industries, dans des conditions naturelles plus favorables. On ne considérait pas une nation comme un simple rameau de l'arbre humain destiné à vivre uniquement de la sève que lui fournirait le tronc commun ; on voyait en elle un membre de la grande famille, mais un membre distinct, ayant sa vie propre, ses facultés, son indépendance qu'il est de son devoir et de son droit de défendre et de conserver.

Mais, inutile d'énumérer plus longuement les croyances de cette époque. Inutile d'exposer ici les principes trop connus du régime protecteur. Nous nous bornerons à dire que, dans l'esprit des hommes qui

gouvernaient alors la France, ce régime ne devait avoir rien d'absolu. C'est ce que prouveront quelques passages des discours de M. de Saint-Cricq, président du bureau de commerce, et de M. de Villèle, ministre des finances. Ils feront connaître dans ses motifs et son but la politique suivie alors par la France : « On a, « disait M. de Saint-Cricq en 1826, devant la Cham- « bre des Députés, dans l'exposé d'un projet de loi « sur les douanes, on a quelquefois accusé nos doc- « trines d'être prohibitives. L'on dit vrai, si par là « l'on entend que nous considérons comme un devoir « d'égaliser chez nous les conditions du travail avec « les conditions du travail étranger, de ne pas livrer « sans défense notre agriculture et nos fabriques aux « avantages naturels ou acquis des autres peuples, de « regarder enfin le marché de la France comme un « marché de préférence pour tous les producteurs « français. L'on se trompe si l'on veut dire que nous « tendions à rendre ce marché exclusif. Nous savons « qu'une rivalité extérieure sagement pondérée a aussi « ses avantages ; qu'elle tend à rendre les perfection- « nements plus rapides, la nécessité des économies « plus palpable : et sans faire ici une distinction trop « souvent invoquée peut-être entre le consommateur « et le producteur, parce que partout le plus grand « nombre est à la fois l'un et l'autre, nous reconnais- « sons qu'il importe à tous que le prix des choses « consommées soit modéré, parce que tous alors « voient s'étendre leurs facultés de produire et de « consommer, c'est-à-dire leurs moyens de travailler « et de jouir. Nous savons de plus qu'un pays, tel que

« la France, n'est pas seulement appelé à commercer « avec lui-même, et que pour trouver chez les autres « le débouché de son superflu, il faut qu'il rende « aussi son marché accessible à leur superflu. Aussi « n'avons-nous jamais considéré le secours des tarifs, « lorsqu'il excède certaines limites, que comme un « moyen temporaire, mais indispensable, offert à « la production française de se mettre, autant que la « nature des choses le permet, en équilibre avec la « production étrangère, et d'arriver ainsi progressi« vement à lutter sans trop de désavantage, sur les « divers marchés du monde, en même temps qu'elle « garderait toujours, à l'abri de droits raisonnable« ment protecteurs, une juste préférence sur notre « marché. »

M. de Villèle tenait, devant la Chambre des Pairs, un langage analogue : « Nos doctrines, disait-il, n'ont « rien d'absolu. Nous pensons qu'un peuple de trente « millions de consommateurs doit fonder sa princi« pale richesse sur son propre marché, c'est-à-dire « sur son travail, trouvant dans ce marché-là même « ses moyens sagement garantis de vendre et de re« produire. Des restrictions sont donc nécessaires ; « des prohibitions même peuvent être indispensables : « mais les restrictions doivent se modifier avec les pro« grès qu'elles ont favorisés, et toute prohibition doit « avoir un terme. Appeler prématurément la concur« rence étrangère serait un mauvais moyen de pro« duire la concurrence intérieure ; promettre à celle« ci qu'elle n'aura jamais à lutter contre celle-là, ce « serait affaiblir son mouvement, atténuer sa puis-

« sance. Le bas prix nous coûterait trop cher, s'il « fallait lui sacrifier notre travail ; nous en jouirions « trop tard, si notre travail n'avait d'excitation que « chez nous-mêmes. Nous aussi, d'ailleurs, nous « avons du superflu, et nous l'écoulerions plus diffi- « cilement, si le superflu des autres ne trouvait chez « nous aucun accès. »

Ces citations suffisent pour faire apprécier l'esprit et le but du système protecteur, tel qu'on le comprenait sous la Restauration. Elles mettent en relief ce qu'il pouvait présenter d'excessif par l'emploi des prohibitions, que rien ne peut justifier, et de tempéré par la perspective de l'abaissement des tarifs comme stimulant de l'industrie nationale. Si l'on peut le louer de chercher à conserver le marché français au travail national, on peut aussi lui reprocher, en n'admettant que l'échange des superflus respectifs, de ne pas faire la part assez large aux transactions internationales.

Ce système était généralement admis par les Chambres, mais non sans controverse. Il trouvait alors en effet, comme de nos jours, d'ardents contradicteurs dans les propriétaires de vignobles. Ceux-ci, qui ne craignaient pas de concurrence pour leurs produits, préconisaient la liberté douanière, dans la double espérance d'écouler, par l'effet de la réciprocité, une plus grande partie de leurs récoltes à l'étranger, et de vendre, au moyen de cette raréfaction, le reliquat de ces récoltes plus cher à leurs concitoyens. La protection, accordée aux autres produits de l'agriculture ou de l'industrie, surtout aux laines, aux sucres coloniaux et aux fers, était l'objet de leur animadversion ;

et, mûs par un égoïsme qui se berçait d'espoirs quelque peu chimériques, ils auraient volontiers fait le sacrifice de ces grandes et loyales industries sur les autels de Bacchus trop souvent souillés par la fraude. Du reste, le Gouvernement combattait avec avantage les exemples qu'on empruntait contre lui aux nouvelles mesures adoptées par l'Angleterre. Il prouvait que cette puissance ne se départait du système protecteur et même prohibitif que relativement aux articles sur lesquels elle ne craignait plus de concurrence, tels que les cotonnades, la quincaillerie, les fers, et qu'elle n'opérait que des dégrèvements illusoires sur les autres, par exemple sur les soieries, dont elle n'abaissait le droit qu'à trente pour cent de la valeur, tandis qu'il était notoire et reconnu dans le Parlement anglais lui-même, que la contrebande introduisait ces marchandises moyennant une simple prime de quinze pour cent. Enfin, répondant plus spécialement aux représentants des pays de vignoble, le Gouvernement exprimait le vœu que jamais la France ne fût placée dans le cas de vendre ses vins à l'Angleterre aux mêmes conditions que le Portugal, ce qui arriverait, craignait-il, si l'on adoptait le système préconisé par les partisans de la liberté douanière. Tels étaient les principes qui dirigeaient alors le Gouvernement français en matière d'échanges internationaux.

Nous devons signaler ici une question de droit constitutionnel fort grave, qui s'éleva à propos de l'assimilation réciproque des navires anglais et français relativement aux droits de tonnage, ancrage, etc., etc... Sans entrer dans des détails trop compli-

qués, nous dirons que cette assimilation, établie par un traité conclu le 26 janvier 1826, entraînait une modification des droits que payaient en France les navires nationaux, modification qui fut établie par une ordonnance royale du 8 février suivant, rendue pour l'exécution du traité. Lors de la discussion de la loi sur les douanes, l'opposition, par l'organe de M. Casimir Périer, souleva la question de savoir si cette ordonnance n'avait pas besoin de la sanction législative, et présenta un amendement dans le sens affirmatif. Le ministère s'éleva contre cette doctrine. Invoquant l'article de la Charte qui accordait au Roi le pouvoir de conclure des traités de commerce, traités qui impliquaient nécessairement des modifications de tarifs, il soutint qu'exiger pour la validité de ces modifications l'assentiment des Chambres, ce serait ravir au Roi son importante prérogative diplomatique, et annihiler la disposition de la Charte. Mais on lui répondait, non sans raison, qu'un autre article de ce pacte constitutionnel soumettait l'établissement de tout impôt au libre vote des Chambres ; que reconnaître à la Couronne le pouvoir de modifier les tarifs par l'effet de simples traités de commerce, ce serait ravir aux Chambres un de leurs droits les plus essentiels, permettre même aux puissances étrangères d'exercer une influence sur nos contributions publiques. On demandait donc que les ordonnances modificatives des tarifs, qui seraient rendues pour l'exécution des traités de commerce, fussent soumises à la sanction des Chambres pour être converties en lois. Il y avait là évidemment deux dispositions constitutionnelles qui, enten-

dues dans un sens trop absolu, présentaient une certaine contradiction, mais qui pouvaient aisément s'harmoniser au moyen d'une sage conciliation consistant à laisser intact le droit royal de conclure les traités de commerce, mais à exiger la sanction des Chambres pour la mise à exécution de celles des dispositions de ces traités qui entraîneraient des modifications de tarifs. Dans le débat qui s'agitait, deux amendements successifs qui tranchaient nettement la question de principe en ce sens furent rejetés ; mais la Chambre en adopta un troisième, dégagé de toute énonciation doctrinale, de toute mention du traité de commerce et de l'ordonnance du 8 février, et prescrivant simplement la perception des droits sur la base fixée par ces deux actes. La question de principe resta donc en apparence indécise, mais elle fut en réalité résolue en faveur du droit des Chambres.

Pour compléter cet aperçu sur le régime douanier de la Restauration, nous n'avons plus qu'à faire ressortir les résultats du commerce extérieur de la France pendant la durée de ce gouvernement. Négligeant les premières années d'angoisse et de malheur, c'est à la période seule de 1820 à 1830 que nous nous attacherons.

Le commerce général de la France pendant cette période s'élevait en moyenne, importations et exportations comprises, à 1,200 millions par an, et le commerce spécial, c'est-à-dire celui qui laisse de côté le transit et les réexportations, variait entre 950 millions et un milliard. Dans ces chiffres du commerce spécial, les importations figuraient pour 450 à 500 millions,

et les exportations pour 480 à 550 millions. Ces dernières étaient constamment supérieures aux importations d'une somme de 20 à 100 millions, résultat que l'on considérait comme fort avantageux, et dont nous aurons plus bas à signaler une importante conséquence. Un autre sujet de satisfaction pour les contemporains, c'était que la France recevait surtout de l'étranger des matières premières et des produits naturels, et qu'elle lui envoyait au contraire en majeure partie des objets manufacturés, différence tout à l'avantage du travail national. Cette différence était énorme, car tandis que nous ne recevions des produits industriels étrangers que pour 50 millions environ, nous en expédiions des nôtres pour 350 millions. Dans les chiffres que nous venons de donner n'étaient comprises ni à l'importation, ni à l'exportation, les matières d'or et d'argent, dont les mouvements sont si difficiles à constater. Cependant, il résulte des indications que donnaient à cet égard les états de douane avec toute la précision possible, que les entrées en France de ces matières étaient de beaucoup supérieures aux sorties. Il en devait être ainsi. La France, expédiant à l'étranger, en produits, pour une somme beaucoup plus considérable qu'elle n'en recevait, l'étranger ne pouvait s'acquitter envers elle de la différence qu'en numéraire. Ces deux faits incontestables d'un excédant d'envois de la France en produits et d'un excédant d'envois de l'étranger en matières d'or et d'argent démontreraient jusqu'à l'évidence, s'il en était besoin, la vanité de cette assertion élevée de nos jours jusqu'à la hauteur d'un axiôme, que les produits se paient

toujours avec des produits. L'histoire du commerce de l'antiquité avec l'Orient, les crises alimentaires, celle du coton, enfin le commerce actuel de l'Europe avec l'Inde et la Chine donnent du reste à cette affirmation doctrinale de trop cruels démentis. Malheur au peuple qui, faute d'industrie, de prévoyance, de lumières, consentira à recevoir constamment en produits de l'étranger plus qu'il ne pourra lui rendre par voie d'échange en ses propres produits! Il paiera d'abord l'excédant avec son capital métallique, ce représentant universel de tous les produits, puis avec ses autres valeurs mobilières, puis enfin avec son territoire sur lequel, tombé dans la misère et l'abjection, il ne sera plus que le colon d'un maitre étranger.

L'état de choses que nous venons de signaler, et qui se maintint pendant toute la durée de la Restauration, eut pour effet d'accumuler en France de grandes quantités de matières d'or et d'argent, et d'en faire le pays le plus riche de l'Europe en espèces métalliques. Le même résultat s'était produit à une autre époque en Hollande, par suite de causes analogues. Lorsque ce pays, outre son grand commerce spécial, était le facteur de celui des autres nations, il échangeait ses produits, c'est-à-dire le travail de ses navires et de ses matelots contre du fret, c'est-à-dire des espèces. Et, comme son peuple était éminemment sobre, sage et économe, cet échange continuel de produits contre des espèces, joint à d'autres causes agissant dans le même sens, telles que le commerce des épices, avaient produit chez lui une extrême abondance de capitaux métalliques. Cette abondance qui lui permit de soutenir

de grandes guerres, diminua non seulement quand de nouvelles sources d'alimentation lui enlevèrent le monopole du commerce des épices, ou quand le goût de l'Europe pour ces condiments changea, mais surtout quand les autres peuples, par des actes de navigation et des droits différentiels destinés à réserver aux nationaux leur commerce maritime, eurent enlevé à la Hollande le bénéfice des transports.

Ce qui, dans cet examen de l'état du Commerce extérieur de la France sous la Restauration, frappe nos yeux habitués aujourd'hui à contempler de si rapides progrès, c'est la situation restreinte et stationnaire de ce Commerce. De 1820 à 1830 il ne prit aucun développement, il subit même plutôt un léger déclin (1). Cette langueur s'explique par plusieurs causes. D'abord il était difficile de lutter contre l'Angleterre sur des marchés dont elle était depuis longtemps en possession, où des relations établies, l'habitude de ses produits, les facilités que l'abondance et le bas prix de ses capitaux lui permettaient d'accorder, devaient lui assurer la préférence. Ensuite, l'Amérique, où nos produits sont plus naturellement appelés à se placer, n'offrait pas les mêmes débouchés qu'aujourd'hui. Les anciennes colonies Espagnoles étaient en lutte pour la fondation de leur indépendance, et les États-Unis ne présentaient pas le formidable dévelop-

(1) Voici l'état du commerce spécial de la France aux trois dates principales de cette période :

	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	TOTAUX
1820	— 471.048.631 fr.	— 600.890.613 fr.	— 1.071.939.244 fr.
1825	— 400.579.520 fr.	— 543.831.169 fr.	— 944.410.689 fr.
1829	— 483.353.139 fr.	— 504.247.629 fr.	— 987.600.768 fr.

pement de population et de richesse qu'ils ont atteint depuis lors. Enfin, le continent Européen, appauvri par de longues guerres, désireux de reconstituer son industrie, se protégeait par des mesures restrictives. Le monde n'était alors ni aussi peuplé, ni aussi riche, ni aussi avide de luxe et de jouissances que de nos jours.

Cependant, si le commerce extérieur n'était pas en voie de progrès, l'industrie néanmoins se développait par suite des besoins croissants du marché intérieur, de l'activité nationale, de l'abondance progressive des capitaux. C'est de cette époque que date l'établissement de nos principales usines, forges, filatures, etc., etc... Au vu de cette ardente activité, le Gouvernement donnait du haut de la tribune de sages avertissements; il s'efforçait de prémunir l'industrie contre un excès de production. Mais l'opposition lui répondait que la production c'était la richesse, qu'un peuple ne saurait trop la développer. Axiômes vrais, quand toutes les branches de la production marchent d'un pas égal, en sorte qu'elles se fournissent réciproquement une consommation suffisante, ou qu'elles trouvent à l'extérieur un débouché assuré ; mais faux quand, par un excès de fabrication, une ou plusieurs branches créent un trop plein, et rompent ainsi l'équilibre qui ne se rétablit plus qu'après des catastrophes et des ruines.

Mais abandonnons ce sujet qui fournirait encore une trop abondante matière à réflexions, pour appeler l'attention sur une autre branche du travail national, la première de toutes, dont l'état de malaise prolongé

a pu paraître un problème au lecteur. Nous avons vu constamment les Chambres proclamer les souffrances de l'agriculture, et le gouvernement s'efforcer de les soulager par des dégrèvements d'impôt. De plus, différentes mesures douanières furent adoptées dans le même but : on établit l'échelle mobile, on éleva jusqu'à l'exagération les droits à l'introduction des laines et des bestiaux étrangers. Et cependant, les plaintes ne cessèrent pas. Le mal dont souffrait l'agriculture était le bas prix et la mévente des produits. Le prix du blé, en effet, se maintint, pendant la Restauration, à un taux défavorable au cultivateur, sauf pendant les deux funestes années de disette (1816 et 1817), qui coïncidèrent avec les autres maux dont la France était accablée, et pendant les années 1828 et 1829, où le peu d'abondance des récoltes provoqua une hausse sensible, malgré l'introduction des céréales étrangères. Quelles étaient les causes de cette dépression habituelle ? Il en est trois que l'on peut signaler avec certitude : l'absence de moyens économiqués de transport, qui s'opposait à l'exportation ; les fameuses lois de l'Angleterre sur les céréales, qui fermaient à peu près ce marché, pour nous le plus rapproché et le plus accessible ; enfin, l'insuffisance de la consommation intérieure due, soit au nombre relativement trop restreint, soit au défaut d'aisance des habitants de la France. Ces trois causes n'existent plus aujourd'hui. La création des chemins de fer et le changement de la législation anglaise ont fait disparaître les deux premières. Quant à la troisième, elle s'est également évanouie devant l'accroissement successif de six mil-

lions d'habitants qu'a reçu la population de la France, et devant l'aisance générale qui résulte de l'adjonction de leur travail, de l'impulsion donnée aux grandes entreprises, enfin des débouchés ouverts par les changements qui se sont opérés dans le monde : si bien que de nos jours, par la plus complète des interversions, ce n'est pas la surabondance et le bas prix des produits agricoles qui sont à craindre, mais leur rareté et leur cherté (1). Cependant, les souffrances, dont retentissaient les Chambres sous la Restauration n'étaient pas sans quelque compensation. Les propriétaires du sol les éprouvaient seuls, puisque nous avons entendu, à la Chambre des Pairs, un rapporteur très instruit et très accrédité constater l'accroissement des salaires, du bien-être, du luxe même des ouvriers, non seulement des villes, mais des campagnes. Il résultait de ces deux courants en sens inverse, l'un faisant abaisser le prix des produits agricoles, l'autre hausser celui des salaires, une grande facilité d'existence pour les classes les plus nombreuses de la population, et l'on jouissait alors de ce bien si désiré depuis, mais qui semble fuir comme un mirage trompeur devant ceux qui le poursuivent, la vie à bon marché.

Ici doit finir cet exposé historique de l'administration financière des deux Gouvernements qui, au commencement du siècle, ont passé sur la France,

(1) L'auteur écrivait ces lignes vers 1860, époque où nul ne prévoyait le nouveau mouvement de dépréciation que devait amener de nos jours sur les produits agricoles la concurrence de l'Amérique et de l'Australie. — A. S.

Gouvernements si différents par l'origine, les actes, les aspirations. En traçant cet exposé nécessairement trop restreint pour l'abondance des faits, des doctrines, des réflexions que présentent ou suggèrent tant de vicissitudes, de créations et de luttes, nous nous sommes efforcé de n'écouter que l'équité et l'impartialité, sans renoncer toutefois à l'indépendance des appréciations, à la fermeté et, s'il le fallait, à la sévérité des jugements. Les hommes qui, à cette époque, ont tant agité leur pays et le monde par leurs entreprises, leurs succès et leurs revers, par leur antagonisme, leurs passions et leurs luttes, sont presque tous ensevelis dans la tombe. Les principales causes de leurs divisions y sont descendues avec eux. Il n'y a plus aujourd'hui de patriotes ni d'émigrés, de soldats de la France ni de soldats de Condé, de spoliateurs ni de spoliés, de propriétaires de biens patrimoniaux ni d'acquéreurs de biens nationaux. Nous ne pouvons plus nous reprocher mutuellement d'avoir appelé les malheurs de la patrie, les uns par nos vœux, les autres par nos fautes et nos folies. Dans les questions de finance, nous consulterions l'intérêt de la France et non celui d'un parti. On ne verrait plus de nos jours la conversion repoussée pour favoriser les sectateurs d'une opinion, et nos fonds publics divisés en deux catégories qualifiées l'une de légitime et l'autre d'illégitime. La disparition des causes de haine et la communauté des déceptions et des malheurs ont rendu les générations actuelles plus calmes, plus équitables, peut-être même trop indifférentes, et leur permettent de porter sur les actes financiers de leurs devancières

immédiates, actes qui touchent toujours de si près à la politique, un jugement impartial. Nous aurons encore, malheureusement, en parlant du Gouvernement de Juillet, à signaler en matière financière, non seulement des divisions doctrinales, mais des luttes politiques, et le sacrifice répété des intérêts généraux du pays à de mesquines et trompeuses considérations de pouvoir et de parti.

CHAPITRE III

LES MINISTRES DES FINANCES

MM. Gaudin et Mollien. — MM. Corvetto, Louis, Roy et de Villèle.

Qu'il nous soit permis, en terminant, de rappeler la part d'influence, les mérites, et, s'il y a lieu, les faiblesses des hommes qui, pendant cette période de notre histoire, ont concouru le plus activement à l'œuvre laborieuse de la direction de nos finances.

Nous n'insisterons pas sur ce qui concerne MM. Gaudin et Mollien, les sages Ministres du gouvernement Impérial. Les détails dans lesquels nous sommes entré ont suffisamment fait connaître leurs antécédents, leurs actes et leur rôle. Privés de l'initiative qui est l'apanage des ministres constitutionnels, exécuteurs et non inspirateurs de la pensée du Maître, ils durent se borner à rétablir et à maintenir dans toutes les parties de leur administration l'ordre et la régularité. De leur temps, point d'emprunts, point de ces grandes combinaisons qui appellent les capitaux privés à une féconde union avec les forces de l'État, point de ces heureuses innovations qui, inspirées par une vue supérieure des besoins, des tendances d'une époque, et contrôlées par un jugement ferme et sûr, ouvrent un champ plus vaste au travail et des horizons nouveaux au génie de l'homme. D'un autre côté, la division de l'administration des finances en deux

branches séparées n'aurait pu, même sous un maître moins jaloux de toute initiative, permettre aux deux ministres les grandes pensées, les combinaisons fécondes, dont la conception et la réalisation exigent les vues d'ensemble, la concentration des moyens, l'unité de direction et de volonté. Par la force des choses, MM. Gaudin et Mollien étaient condamnés au rôle honnête, utile, mais secondaire d'administrateurs probes et exacts. Ce rôle, ils le remplirent avec une abnégation d'autant plus noble que les éclairs, par eux jetés parfois sur quelques-unes des plus grandes discussions financières de la Restauration, prouvèrent que leur science et leurs lumières les auraient rendus dignes d'une plus haute mission. Le gouvernement Royal sut très bien reconnaître leurs mérites et leurs vertus, puisque, tout fidèles serviteurs qu'ils eussent été de l'Empire, il plaça l'un à la tête de la Banque de France et appela l'autre à la Pairie.

Sous la Restauration, la haute direction des finances fut successivement confiée à quatre ministres, MM. Corvetto, Louis, Roy et de Villèle, tous égaux en droiture, en amour du bien public, mais inégaux en facultés.

Que dire de M. Corvetto ? N'avons-nous pas déjà exposé ses tâtonnements, ses faiblesses, ses conceptions malheureuses au sujet de l'arriéré, de l'amortissement et de la création de nouveaux impôts, conceptions si vigoureusement rectifiées par la Chambre introuvable ? N'avons-nous pas signalé le funeste rétablissement de la vénalité des charges, la singularité des conditions préparatoires de l'emprunt par

souscription publique, la précipitation du traité relatif à l'emprunt de 24 millions de rente, l'emploi à la Bourse des fonds du Trésor, l'imprévoyance et la faiblesse qui ne surent ni prévenir ni réprimer les funestes écarts de la Banque de France ? Oui, nous avons tout relevé, timidités, erreurs et fautes. Mais, en regard de ces sujets de blâme, ne faut-il pas pour porter un jugement équitable, placer la nouveauté funeste des circonstances, la grandeur des périls, le découragement des hommes en apparence les plus compétents, qui désespéraient du salut financier de l'État, l'impitoyable rigueur de l'étranger tenant le fer levé sur la France terrassée ? M. Corvetto, d'ailleurs, n'avait-il pas été subitement appelé des rangs secondaires et paisibles de l'administration à une direction supérieure pleine de périls et d'anxiétés ? Quand la tempête a emporté les pilotes, peut-on reprocher au simple matelot placé pour le salut commun au gouvernail, de l'avoir tenu d'une main mal assurée, surtout s'il a fait entrer le navire dans le port ? Quelles qu'aient donc été les fautes commises, fautes du reste que le temps pouvait réparer, on ne doit pas les reprocher trop sévèrement au Ministre, quand la Patrie a été sauvée, alors qu'il lui eût suffi, pour mériter les remercîments, de n'avoir pas désespéré d'elle.

M. Louis, dans ses deux passages au ministère, en 1814 et en 1819, n'eut point à lutter contre d'aussi terribles difficultés. Nous avons indiqué plus haut ses antécédents, qu'il est inutile de rappeler ici (1). Initié

(1) Voir Tome I, Page 121.

aux pratiques intimes de l'administration financière de l'Empire, il put signaler avec certitude, quoique peut-être avec un peu d'âpreté, dans son célèbre rapport de 1814, les lacunes des budgets impériaux et les sources secrètes de certaines dépenses. C'était un esprit peu lettré mais ouvert, ami de la vérité, ardent, impétueux, mais parfois excessif. Il n'atteignait pas seulement au but, souvent il le dépassait. Ainsi, dans son budget de 1814, à la vue du désordre causé par l'invasion dans le service des douanes, au lieu d'en apprécier la durée et les effets, auxquels le reflux des armées étrangères ou le fait seul de la paix devait mettre un terme, il avait complètement omis ce genre de droits dans les perceptions présumées; et cependant ils produisirent une recette de 20 millions. Ainsi, dans le règlement de l'arriéré, il attacha aux obligations un intérêt de 8 pour cent, dans le but de les égaliser à la rente, tandis que la nature de ces obligations, l'engagement que prenait le Trésor de les rembourser au pair à bref délai, en faisaient une valeur préférable à la rente. Ces erreurs procédaient de sentiments louables, mais exagérés : la crainte des illusions et l'amour de la justice, sentiments que l'homme vraiment supérieur doit renfermer dans leurs limites par la justesse et la fermeté de ses appréciations. Cette ardeur un peu excessive, M. Louis l'apportait dans la direction quotidienne des affaires. Il aimait la règle, l'ordre, l'économie. Il avait très bien discerné que les finances sont un miroir fidèle dans lequel se reflètent les mérites et les fautes des gouvernements, et il exprimait cette corrélation de la politique et des

finances par un aphorisme resté célèbre. Cependant, il faut le dire, dans ses deux passages aux affaires, sous la Restauration, il n'eut ni à lutter contre les grandes difficultés, ni à proposer les grandes mesures qui, par leur influence, assurent la sécurité ou la prospérité d'un peuple et la gloire d'un ministre. Nous ne rangerons pas en effet parmi les mesures de ce genre le règlement provisoire de l'arriéré, si facile quand la France n'avait pas d'autre charge. Les véritables titres qu'acquit, pendant la Restauration, M. Louis à l'estime des Contemporains et de la postérité, sont d'avoir contribué à faire adopter par le gouvernement Royal la résolution de payer intégralement les dettes du gouvernement antérieur, et d'avoir fait retentir du haut de la tribune, en 1814, les grands principes de probité publique, de publicité et de contrôle, qui furent presque une révélation pour la France étonnée.

M. Roy, comme M. Louis, reçut deux fois, sous la Restauration, le portefeuille des finances, la première à la fin de 1819, la seconde en 1828, sous le ministère auquel M. de Martignac a donné son nom. Il fut ainsi le prédécesseur et le successeur de M. de Villèle. Possesseur et artisan d'une fortune immense, mais exempte des souillures qui ternissaient trop souvent l'éclat des richesses acquises à la même époque, il devait à son édification le renom d'un habile financier, renom que confirmèrent et accrurent les rapports qu'il fut constamment chargé, jusqu'à sa promotion au ministère, de présenter à la Chambre des Députés, au nom de la Commission du budget ou de celle des

comptes, dont il était toujours membre. Ces rap|
sobres, substantiels, nourris de faits, révélaie
esprit honnête, indépendant, ami de l'ordre
bien public, en même temps que versé dar
maximes et les pratiques de la comptabilité. M
y signalait avec une fermeté tempérée par la mes
l'équité les erreurs et les faiblesses de M. Corve
relevait et condamnait les fautes de la Banq
1818. Il traçait un rapide historique de notre co
bilité publique, et démontrait qu'elle ne présenta
aux Chambres les garanties nécessaires. Il se
gnait de l'insuffisance du rôle de la cour des con
dont les attributions, amplifiées et mises en har
avec le régime constitutionnel, auraient pu con
si utilement à la bonne gestion et au contrôl
finances.

M. Roy était sincèrement constitutionnel. Il a
cette forme de Gouvernement, qui ne fait pas d
dre les fortunes, les existences, la sécurité de l
des caprices, des erreurs, de l'insanité d'esprit
seul homme, et qui, ouvrant une légitime carrièr
nobles ambitions, leur permet de s'élever au po
et aux honneurs sans abdiquer leurs convictio
leur dignité. Mais s'il était jaloux des droit
Chambres, il respectait aussi ceux de la Roy
dans lesquels il voyait la plus solide garantie de
dre, de la sécurité, et de la liberté elle-même. (
lui qui, au nom de la Commission du budget,
préta le droit de voter l'impôt comme impliquant
les Chambres, par une conséquence nécessaire,
men, le vote et le contrôle des dépenses. Mais,

lui aussi qui, en la même qualité, concerta avec le ministre des finances et fit insérer dans la loi du 25 mars 1817 les célèbres dispositions relatives aux crédits supplémentaires, et qui les soutint plus tard comme indispensables au pouvoir du Monarque et à la marche des affaires. Défenseur de la Royauté sans servilité, des Chambres sans esprit de faction, M. Roy était du nombre de ces hommes sages et sincères, dont l'entrée au ministère ne pouvait inspirer ni au Roi, ni aux Chambres la crainte d'une trahison.

Mais, à cette incontestable droiture, son esprit ne joignait pas au même degré l'étendue, la flexibilité, la puissance de compréhension et de volonté. Les nouveautés, les hardiesses l'étonnaient et l'inquiétaient. Dans les situations difficiles, il hésitait, tâtonnait, sans pouvoir discerner du premier coup le parti le plus avantageux. Il aimait les sentiers battus, les méthodes éprouvées. Dans la situation critique où la France s'était trouvée, il n'avait ouvert aucun avis, indiqué aucun moyen de salut. Une fois au pouvoir, il ne sut accomplir aucune des réformes dont il avait lui-même, dans ses rapports, signalé l'utilité : il n'augmenta pas les attributions de la Cour des Comptes, et n'établit pas dans la comptabilité générale de l'État l'uniformité, la clarté, la précision et le contrôle, comme si ces mesures eussent dépassé sa puissance de volonté par leur hardiesse, et ses facultés par leur ampleur et leur difficulté. C'était à son habile successeur qu'était réservée la gloire de les entreprendre et de les accomplir. En 1820, chargé, comme ministre, de pourvoir au paiement du premier cinquième

de l'arriéré, M. Roy se trouble, hésite, et ne sait à quel parti s'arrêter. Il ne se rend pas bien compte de la puissance du crédit, de l'abondance des capitaux, et n'ose risquer un emprunt. Il imagine alors cette combinaison un peu bizarre qui consiste à diviser et échelonner la dette, à substituer à des obligations immédiatement exigibles des obligations nouvelles avec lots et primes, divisées en six annuités, ce qui ne devait pas être un paiement mais un atermoiement. Il ne discerne pas bien que ces annuités viendront se joindre, les années suivantes, aux nouveaux cinquièmes de l'arriéré, ce qui compliquera et aggravera la situation. Enfin, comme il faut en somme, si les annuités ne se placent pas, payer les porteurs des obligations, et si elles se placent, payer plus tard les annuités elles-mêmes, il se fait ouvrir un crédit en rentes. Mais, bientôt la lumière se produit : les annuités ont été acceptées avec empressement, surtout celles qui, offrant une perspective d'accroissement sur le capital, produisent le plus faible intérêt. Donc, l'argent est abondant et à bas prix. Alors le ministre se résout à risquer la négociation de rentes devant laquelle il avait hésité. Ici, l'on retrouve sa sagesse, son respect des prescriptions parlementaires : il inaugure le système de publicité et de concurrence par soumissions cachetées, qui ne doit plus cesser d'être suivi pendant toute la durée du régime parlementaire.

Sorti du ministère, il donne le noble et rare spectacle d'applaudir chez son successeur à la réalisation des réformes qu'il n'a pas su lui-même entreprendre. Il est vrai qu'il n'y avait là pour lui rien d'imprévu,

rien qui excédât la sphère de ses idées. Mais, quand M. de Villèle présente son premier projet de conversion de la rente, la grandeur de la conception, la hardiesse des combinaisons, les chances laissées à l'avenir, en un mot la nouveauté et l'imprévu effrayent et font reculer l'esprit timide et peu étendu de M. Roy. Il aime le cinq pour cent, parce qu'il existe, parce qu'il est ancien, parce qu'il a fait ses preuves. Il ne discerne pas assez clairement que ce fonds parvenu au pair, mais comprimé dans son ascension par la crainte du remboursement, réagissait dans le même sens sur toutes les valeurs, et maintenait par conséquent le taux élevé de l'intérêt au détriment de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Il ne discerne pas bien l'avantage d'un fonds plus élastique. Enfin, il ne tient pas assez compte du boni de 28 millions par an que la conversion procurera à l'État. Ne considérant de la question que le côté obscur, incertain, livré aux chances de l'avenir, il suppose que la hausse du nouveau fonds qu'il s'agit de créer forcera la Caisse d'amortissement à le racheter à un taux moyen fort élevé, d'où résultera pour l'État sinon une perte, du moins l'absence d'un bénéfice suffisant dans l'opération. Calcul purement hypothétique, et que les événements ont complètement démenti. Il néglige donc les avantages réels, immédiats de la conversion, pour des craintes dont la réalisation même, c'est-à-dire la hausse du trois pour cent, ne pouvait résulter que d'une suite continue de prospérité.

Dans la question de l'indemnité, il ne saisit pas bien ce que présente d'habile, dans l'intérêt de l'État, la

combinaison de M. de Villèle, qui accorde aux émigrés le revenu de leurs biens confisqués, mais ne leur en donne que le capital nominal, dont l'élévation au pair ne pourra résulter pour eux que du progrès de la richesse générale et de la hausse des fonds publics. M. Roy va plus loin. Il veut donner aux émigrés et le revenu, et le capital effectifs, et, pour cela, au lieu des 30 millions de rente en trois pour cent que demande M. de Villèle, il propose d'en accorder 37 et demi, en cinq pour cent, dont 30 formeront l'intérêt, et 7 et demi une annuité destinée par sa capitalisation à compléter le chiffre effectif d'un milliard.

Quel était le mobile de M. Roy, dans la contradiction répétée qu'il opposait ainsi à M. de Villèle ? L'espoir de lui succéder ? Mais, M. Roy n'était-il pas au-dessus de ces mesquines et vulgaires ambitions par ses honneurs, ses richesses, et l'honnêteté de son esprit ? De ménager par la profession d'un amour exagéré pour le cinq pour cent les petits bourgeois de Paris, comme les soldats d'une future guerre civile ? Mais n'était-il pas trop bon citoyen, trop attaché à la Monarchie pour concevoir de pareilles pensées ? Et d'ailleurs, qu'aurait-il pu gagner au renversement d'un régime qui l'avait comblé d'honneurs ? Qu'il improuvât la direction politique du Cabinet, qu'il ménageât ses relations avec la partie modérée de l'opposition, c'est ce qu'il est facile d'admettre. Cependant, son antagonisme contre M. de Villèle, dans ces grands débats financiers, doit surtout être attribué à son excès de prudence, à sa défiance des innovations, aux limites un peu étroites de son esprit.

Ces imperfections, jointes au désir de ne pas contrarier l'ancienne opposition devenue dominante, se manifestèrent clairement pendant le second ministère de M. Roy, à l'occasion de l'emprunt de 80 millions destiné aux armements provoqués par la question d'Orient et l'expédition de Morée. Bien que le cinq pour cent eût dépassé le pair et fût comprimé, bien que l'emprunt nouveau, s'il eût été contracté en trois pour cent, eût dû produire à l'État, pour le même chiffre de rente, 10 millions de plus en capital, M. Roy ne demanda l'autorisation de l'effectuer qu'en cinq pour cent. Il fallut que la Commission de la Chambre des Députés, prenant elle-même l'initiative, proposât de conférer au Ministre l'autorisation de le contracter en quatre pour cent, ce qui impliquait la création d'un fonds nouveau.

Du reste, à défaut des facultés de l'ordre supérieur, M. Roy possédait des qualités essentielles chez tout ministre des finances, mais secondaires : l'amour de l'ordre et de la règle, la connaissance de la comptabilité, l'économie, la vigilance, et une certaine âpreté dans la défense de la fortune publique, qui éloigne les parasites et les importuns.

Les véritables titres de M. Roy à une réputation financière, ce ne sont pas ses actes ministériels, mais ses rapports, surtout ceux des premières années de la Restauration, époque de difficulté, de transition, d'incertitude sur les droits respectifs de la Couronne et des Chambres. Déterminer l'étendue et les limites de ces droits ; exercer celui de contrôle, alors si nouveau, sans faiblesse et sans exagération ; indiquer les fautes

commises, les améliorations opportunes: C'était un rôle auquel convenaient éminemment les qualités que nous avons signalées chez M. Roy. Pour cela, il n'était nécessaire ni de la vigueur du coup d'œil, ni de la puissance d'initiative et de volonté. M. Roy peut donc être rangé dans la catégorie des esprits sages, instruits et honnêtes, mais non dans celle des grands ministres des finances.

Un seul homme mérita ce titre glorieux, ce fut M. de Villèle. Successivement Officier de marine, Régisseur d'une habitation à l'île Bourbon, et Maire de Toulouse, M. de Villèle était arrivé à la Chambre des Députés, dans les premiers temps de la Restauration, sans que rien pût révéler en lui le futur chef d'un grand parti et d'un long ministère. Petit de stature, frêle d'apparence, dépourvu de ces grâces extérieures et de cette mélodie de la voix qui captivent l'attention et la sympathie, modeste, froid, silencieux, M. de Villèle aurait eu l'apparence d'un déshérité de nature, si l'expression sereine et méditative de ses traits et la profondeur de son regard n'eussent laissé soupçonner que, par un contraste trop fréquent, une intelligence d'élite pouvait se trouver cachée sous cette humble et fragile enveloppe. A peine à la Chambre, il occupa le premier rang dans son parti, moins par droit de conquête, que par une espèce d'hommage spontané rendu à sa supériorité. On eût dit que les esprits si passionnés de cette époque sentaient d'instinct le besoin de soumettre leur ardeur, pour la régulariser, à la direction d'une main calme, ferme et habile.

Ce fut dans les questions de l'ordre financier, les seules qui doivent ici nous occuper, qu'éclata la supériorité de M. de Villèle. Quand ces questions se produisirent pour la première fois à la Chambre en 1816 et 1817, il se trouva que cet homme nouveau, jusques-là étranger aux affaires publiques, possédait sur l'histoire financière, sur les faits, sur les théories, des notions aussi étendues que justes et précises. Il connaissait à fond et les systèmes appliqués en Angleterre, et leurs conséquences. Enfin, la pénétration, la force et la justesse de son esprit lui avaient révélé les vrais principes en matière d'emprunts publics. Cette étendue de savoir et de vues se manifesta lors de la connaissance anticipée que M. de Villèle donna à la Chambre des traités conclus par M. Corvetto avec les banquiers étrangers. Ce fut alors qu'il proclama, en matière d'emprunts publics, ces principes reconnus les seuls vrais en théorie : qu'un État ne doit se constituer débiteur que des sommes qu'il reçoit effectivement; que les avantages offerts aux prêteurs doivent résulter uniquement de l'élévation du taux de l'intérêt, en sorte que dans des temps plus prospères, l'État puisse en diminuer la charge par des réductions librement consenties ou par des remboursements effectués au moyen d'autres emprunts contractés à un plus bas intérêt, mais sans augmentation de capital. Principes incontestables, mais auxquels la pratique a fait trop souvent défaut. M. de Villèle demandait que dans le cas où les banquiers étrangers refuseraient d'entrer dans cette voie, il fût fait appel à la France; et il est à présumer que, si dès lors la direction des

finances lui eût été confiée, sa sagacité et son habi
lui eussent fait découvrir les moyens de fonder n
système de crédit sur ces bases rationnelles et ava
geuses. Du reste, comprenant les périls de la situa
et la difficulté de tenir, en ce temps malheureux
gouvernail d'une main infaillible, s'il signalait les
blesses de M. Corvetto, c'était sans les emportem
passionnés de M. Périer et la légèreté de M. Laffi
mais avec la modération, le calme et la précision
distinguèrent toujours son caractère et son esprit.

Si, descendant de la hauteur de ces grandes th
ries, il jetait un coup d'œil sur notre organisat
financière, son regard pénétrant lui en faisait à l'i
tant découvrir les vices et les lacunes. L'indépenda
des directions générales, leur luxe de conseils
d'employés, leurs caisses distinctes du Trésor, d
résultaient et des abus et l'incertitude sur les recet
le défaut d'unité, de précision et de contrôle dan
comptabilité publique, la trop longue durée des ex
cices étaient par lui signalés avec une force et
justesse qui ne laissaient au ministre éperdu qu
ressource de venir, l'année suivante, devant les Ch
bres annoncer quelques réformes, réformes pl
tentées qu'accomplies par une main timide et imp
sante.

Mais, c'est au pouvoir qu'il faut considérer M.
Villèle, car ce fut là qu'il déploya, outre son savoir
supériorité des vues, la fécondité des ressources
fermeté de direction et de volonté. A peine ministre
fit avec une merveilleuse facilité sortir les finances
provisoire qui, ne permettant de voter le budget qu

cours d'exercice, et de vivre jusques-là qu'au moyen de douzièmes successifs, était un obstacle à toute amélioration. Bien que cette situation fut une cause permanente de souci pour les ministres et pour les Chambres, nul, avant lui, malgré des tentatives réitérées, n'avait trouvé le moyen ou la force d'en sortir. Domptant ensuite toutes les résistances, déracinant tous les abus, il réduisit les directions générales à leur rôle naturel, supprima leurs caisses, retrancha tous les emplois inutiles, et rétablit ainsi l'autorité ministérielle, la régularité et l'économie. Enfin, par une initiative dont le succès exigeait autant de prudence que de fermeté, il soumit la comptabilité de tous les ministères à des règles fixes et précises, qui en assurèrent l'uniformité et la clarté, et il appela sur l'ensemble de cette comptabilité publique l'examen d'une Commission composée d'hommes pris dans les grands corps de l'État, ainsi que le contrôle de la Cour des Comptes, dont il releva les fonctions et fit l'auxiliaire des Chambres. Ce fut le sujet des belles ordonnances, qui font époque dans notre législation financière et valurent à l'habile ministre les louanges même de ses adversaires.

Que pourrions-nous ajouter sur l'ordre et l'économie qui, grâce à ces ordonnances, au contrôle et à l'influence du ministre, régnèrent dans toutes les parties du service ? Les budgets toujours présentés avec un excédant de recette et des évaluations si sincères et si précises qu'elles n'étaient jamais suivies de déceptions ; les dépenses strictement maintenues dans la limite des crédits ; les excédants de recette soigneuse-

ment ménagés, soit comme un moyen de dégrèveme des impôts les plus onéreux, soit comme une ressour précieuse pour les cas imprévus, ressource qui perm d'effectuer l'expédition d'Espagne avec un simple er prunt de quatre millions de rente ; la dette flottan restreinte dans de si étroites limites que le passif cr par la Restauration se trouvait entièrement balan par la créance sur l'Espagne : voilà le spectacle qu présenta l'administration financière de M. de Villèl

Sachant allier la résolution à la prudence et disce ner avec sûreté la puissance du crédit, la consolidatic de la confiance et l'abondance des capitaux qu'av créés le travail fécondé par une sage protection, n'avait pas craint d'émettre, d'un seul coup, sa toutes les hésitations de M. Roy, 23 millions de ren pour lesquels il avait obtenu un prix plus élevé q celui d'aucun autre de nos emprunts. Ce succès, q dégageait le Trésor de toutes charges antérieur sauf une dette flottante d'un chiffre peu élevé, succès joint aux autres éléments de sécurité, de pro périté et de richesse que nous avons signalés, aya fait monter les fonds publics au-dessus du pair, M. Villèle, avec une vigueur et une rapidité d'initiati remarquables, proposa la conversion des rentes l'indemnité, ces deux grandes mesures qu'il consic rait comme l'honneur de son administration, et q devaient être l'objet de débats si passionnés.

C'est ici le lieu de parler de la contradiction q sembla se manifester entre la conduite de M. de Vi lèle et les principes qu'il avait préconisés antérieur ment. Il avait soutenu qu'en empruntant, un État r

doit pas se reconnaitre débiteur d'un capital supérieur à celui qu'il reçoit. Or, dans l'emprunt de 23 millions et dans son projet de conversion, il dévia de ces principes. L'emprunt fut en effet émis à un taux inférieur au capital nominal, et la conversion reposait sur l'échange de la réduction d'un cinquième des intérêts contre l'augmentation d'un tiers du capital. M. de Villèle reconnaissait cette déviation des principes, mais il n'acceptait pas le reproche de contradiction. Il soutenait que le système du crédit public Français ayant été établi en 1816 et 1817 par le gouvernement et les Chambres sur des bases différentes de celles qu'il considérait comme normales, il avait dû se conformer aux faits accomplis. Du reste, pour la conversion, la force des choses le contraignait à agir comme il le fit. Dans des temps plus calmes, où l'intérêt général eût été le mobile commun, on aurait pu espérer de faire consentir les rentiers à une diminution d'intérêt sans augmentation de capital, les ressources ordinaires du Trésor devant suffire aux demandes peu nombreuses de remboursement. Mais, avec une opposition passionnée, pour qui l'intérêt de parti était le premier de tous, il fallait prévoir les incitations aux rentiers de refuser la conversion, et se prémunir contre les demandes de remboursement, quel qu'en fût le chiffre. De là, la nécessité de recourir aux banquiers. Or, pour ceux-ci, qui ne prennent la rente que pour la revendre avec bénéfice, l'intérêt n'est rien, l'augmentation possible du capital est tout. On ne pouvait donc obtenir leur concours qu'en leur donnant sinon

la certitude, du moins la possibilité de cette augmer tation.

Mais, si les précédents et les circonstances forçaiei ainsi M. de Villèle à entrer plus avant dans un systèm qu'il ne considérait pas comme le meilleur, avec quel précaution et quelle sagacité ne sut-il pas en corrig les défauts et en développer les avantages. Ce ne fi pas demi pour cent, mais un pour cent dont il demanc aux rentiers le sacrifice sur les intérêts, afin que Trésor trouvât dans l'importance de ce boni annu plus qu'une compensation des chances de rachat c capital à plus haut prix. Et puis, quelle étendue c vues, quelle fermeté de décision ! Comme le minist fait clairement ressortir les avantages de son proj pour l'agriculture, l'industrie, le commerce, le créc public, en un mot pour la prospérité générale c pays ! Comme il en établit la supériorité sur tous ceu qui se produisent à la tribune ! Comme il démont l'imprudence de sacrifier à la perspective lointain douteuse et fugitive d'avantages plus grands, un ava tage immédiat, certain et déjà considérable !

Dans la question de l'indemnité, la même supéri rité se révèle aux yeux de quiconque, écartant l préoccupations de parti, n'envisage la mesure qu' point de vue de sa conception financière, de la pa fication des esprits, et des intérêts généraux de l'Ét Le ministre ne la présente pas moins comme acte conciliation que d'équité : Ce ne sont pas les émigr seuls qui en profiteront, mais les acquéreurs de bie nationaux qui, par la plus-value de ces biens, rec vront une somme supérieure à l'indemnité mêm

mais la France, dont la richesse s'augmentera par l'accroissement de valeur de tous les immeubles ; mais le Trésor, dont les recettes progresseront avec les droits de mutation. Quant aux contribuables, ils n'auront aucune charge nouvelle à subir, le boni de la conversion ou une simple distraction temporaire des fonds de l'amortissement suffira à tout, en sorte que la France, sans effort, sans douloureux sacrifice, aura rétabli la concorde entre ses enfants, en donnant aux uns un dédommagement, aux autres la sécurité et à tous plus de bien-être.

Mais, ce n'est pas seulement dans ses actes, c'est dans ses discours que M. de Villèle mérite d'être étudié. Sans parler du calme, de la sérénité, de la modération dont il ne se départit jamais, même au milieu des orages, des injustices et presque des outrages ; sans parler de son style, toujours clair, ferme et précis, ce qui frappe dans ses discours c'est la pénétration, l'étendue et la justesse de l'esprit. En suivant M. de Villèle, on est étonné de voir l'horizon s'élargir, et se produire des points de vue nouveaux dont on n'avait pas jusques-là soupçonné l'existence.

Cependant l'administration financière de M. de Villèle ne fut pas parfaite de tout point. Elle mérita les reproches que lui attirèrent le maintien des jeux et de la loterie, ainsi que l'insuffisance des sommes consacrées à la restauration des routes.

Indépendamment de la théorie des emprunts publics, il y eut un autre point sur lequel M. de Villèle, une fois au pouvoir, s'écarta encore des principes qu'il avait soutenus dans l'opposition : ce fut la grande

question de la décentralisation, dont la nécessité de ne pas scinder la discussion nous a amenés à parler dans le cours du récit. On a vu quelles étaient à ce sujet les aspirations du parti royaliste, qui avait pris M. de Villèle pour chef et principal organe, il demandait que la France cessât d'être soumise à la domination absolue de Paris, à la nécessité de subir les révolutions, les surprises, les usurpations qui s'accompliraient dans cette ville. Il demandait qu'à la division arbitraire du territoire par départements fût substituée celle plus rationnelle par régions. Il demandait la décentralisation administrative, la suppression des préfectures, ou du moins la diminution de leur nombre et de leurs attributions. Il demandait une répartition plus équitable de la vie politique entre Paris et la province, et pour celle-ci une participation plus active, plus directe, plus indépendante à ses propres affaires. Il demandait la suppression du Conseil d'État, ou du moins la fixation législative de ses attributions judiciaires et l'inamovibilité de ceux de ses membres qui les exerceraient. Il demandait le rétablissement de ces assemblées provinciales, dont l'histoire, naguère retracée par une plume habile et véridique, eût semblé l'exposé d'un rêve, si elle n'eût reçu des documents les plus authentiques le cachet de la réalité. Il demandait la diminution du nombre des corps judiciaires, pour donner à la magistrature plus d'éclat, d'autorité morale et d'indépendance. Il demandait, en un mot, que la France, au lieu d'avoir une tête libre sur un corps esclave, jouit d'une liberté également répartie entre la tête et le corps. Ces idées politiques,

M. de Villèle les avait préconisées comme chef du parti royaliste, et c'était pour les faire triompher que ce parti l'avait porté au pouvoir. Or, une fois au ministère, il avait paru les oublier. Ce fut cette inconséquence de conduite, cet abandon des maximes, des principes et des leçons de l'histoire si hautement proclamées à la tribune, qui provoquèrent contre lui l'hostilité d'une portion du parti royaliste, scission qui fut fatale au ministre, au parti lui-même et à la Royauté.

Mais, nous avons à juger ici M. de Villèle au point de vue des finances et non de la politique. Or, si l'on écarte toute prévention comme toute prédilection, on ne peut, même en tenant compte des deux fautes qui lui sont imputables, lui refuser un juste tribut d'éloges. Où trouver une initiative plus rapide, plus sûre, plus féconde, une direction plus vigoureuse, un tel souci de l'ordre et du contrôle, une telle réformation des abus, une connaissance plus profonde des divers systèmes et des ressources du crédit, une hauteur de vues qui embrasse plus sûrement le présent et l'avenir ? Sans doute il ne saurait être comparé à Colbert qui, sauf l'administration de la guerre, créa ou restaura toutes les branches du service public ; mais, on peut dire qu'après lui M. de Villèle est le plus habile ministre des finances que la France ait encore possédé.

A côté des hommes éminents dont nous venons de résumer les mérites et les services, il en est un qui, bien que placé alors dans une position secondaire, doit être cité pour l'utile concours qu'il leur prêta par son

expérience et sa profonde connaissance du mécanisme de nos finances : c'est le marquis d'Audiffret. La lucidité de son intelligence, l'étendue de son savoir administratif, son amour du bien et son esprit d'initiative, firent de lui, surtout dans les questions de réglementation, le plus utile auxiliaire et souvent l'inspirateur des ministres. Nous pourrions encore parler avec éloges du comte Beugnot et du duc de Lévis, si souvent nommés rapporteurs dans les questions de finances, l'un à la Chambre des Députés, l'autre à celle des Pairs. Mais c'est la direction supérieure, ce sont les grandes œuvres accomplies ou tentées qui méritent seules de fixer ici l'attention.

Les hommes qui furent successivement chargés de cette direction pendant les trente années dont nous nous sommes efforcé de retracer dans leurs traits principaux les phases et les vicissitudes financières, différèrent sans doute de caractère, de lumières et de mérite ; mais ils brillèrent tous par la même vertu : une haute probité. Il n'y a rien à ajouter sous ce rapport à la juste réputation de MM. Gaudin et Mollien. Quant aux ministres de la Restauration, qui auraient pu trouver dans les grandes opérations financières de l'époque tant d'occasions de s'enrichir, le soupçon, même au milieu des luttes, des violences et de l'injustice des partis, ne monta pas jusqu'à eux. Celui à qui la durée et la grandeur de son pouvoir, le nombre, la hardiesse et l'influence de ses mesures financières ne laissaient que la peine de se baisser pour ramasser les richesses que la fortune semait devant lui, M. de Villèle, sortit du ministère pauvre comme il y était entré.

Les émules et les adversaires de ces hommes éminents leur ont succédé au pouvoir, et ont pu fouiller au plus profond de leur vie administrative. La mort, qui dévoile tant de secrets, les a frappés, et mettant à nu leurs modestes ressources, sauf les richesses de M. Roy, placées à l'abri de tout soupçon, elle a montré dans leurs successions plus de services que de récompenses, plus d'honneur que d'argent.

LIVRE V

LE GOUVERNEMENT DE JUILLET

Première période, 1830-1835.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES.

Nous avons vu dans quel état prospère la Restauration laissa les finances de la France. Des budgets, sauf une exception, toujours réglés en équilibre ou avec un excédant de recette qui permettait de réduire les impôts considérés alors comme les plus onéreux ; le rachat effectué non seulement de la dette consolidée créée pour les besoins du gouvernement Royal, mais encore d'une partie notable de celle que les malheurs de l'Empire avaient forcé de contracter ; une dette flottante d'un chiffre modéré et dont la majeure partie remontait à ce dernier gouvernement ; un amortissement de 77 millions toujours respecté, et dont la puissante action, après le rachat des rentes de l'indemnité, reprenait son cours progressif ; les recettes de l'enregistrement s'accroissant par l'effet de la plus-value que cette indemnité avait donnée à la propriété

immobilière ; le Trésor d'Alger payant tous les fra de l'expédition ; enfin M. Roy, lors de son derni passage au ministère des finances, laissant entrevo dans un avenir assez prochain, l'extinction de la det publique par la seule action de l'amortissemen telles étaient la situation et la perspective que prése taient les finances de la France.

Sans doute, quelques parties de l'administrati prêtaient plus ou moins aux attaques. On pouva comme nous l'avons vu, critiquer au point de vı financier le maintien de certains impôts d'une natu fâcheuse, le chiffre de la liste civile, l'entretien tr dispendieux de la maison militaire, de la garde et d suisses, l'élévation de certains traitements, l'insufl sance du budget des routes, enfin le délaissement d monuments commencés. Mais ces reproches trouvaie une contrepartie dans la bonne organisation donn à l'armée, dans la beauté de la flotte, dans le magr fique approvisionnement des arsenaux, enfin da l'ordre, l'économie, la régularité que présentaie toutes les branches du service.

La Révolution de juillet, tout en corrigeant le pe nombre d'imperfections et d'abus reprochés au go vernement de la Restauration, devait singulièreme tromper les espérances de ceux qui, sur la foi d accusations et des promesses de l'opposition, croyaie qu'à une ère de folle prodigalité son avènement pouvoir ferait succéder l'âge d'or des contribuabl Il ne devait entraîner en effet que l'accroissement d dépenses, l'abus des crédits extraordinaires et le (veloppement de la dette publique. Ces résultats, q

l'on était loin de prévoir, furent les conséquences de la situation que créèrent, à l'intérieur, la diversité et la divergence des éléments dont se composait le parti libéral, et à l'extérieur, l'animadversion et les craintes que provoqua la Révolution, enfin l'irrésolution et les faiblesses du nouveau gouvernement.

Le parti libéral, considéré au point de vue des classes éclairées et moyennes, qui lui fournissaient le plus fort contingent, comprenait trois éléments distincts : les constitutionnels, les bonapartistes et les républicains. Ces derniers se composaient du petit nombre d'anciens révolutionnaires qui n'avaient pas courbé une tête servile sous le joug doré de l'Empire, et de quelques jeunes gens jetés dans ce parti par des antécédents de famille, des inclinations généreuses, un souvenir enthousiaste des triomphes de la République, triomphes qui n'avaient pas été suivis, comme ceux de l'Empire, de trop cruels revers. Du reste, cette fraction du parti libéral ne possédait aucun plan de gouvernement fixe et généralement accepté. La République future serait-elle unitaire ou fédérative, soumise ou non à la centralisation, régie par une ou plusieurs Assemblées, par un pouvoir exécutif unipersonnel ou multiple ? Les hautes fonctions publiques constitueraient-elles des magistratures ou des emplois ? Y aurait-il un ou plusieurs modes d'élection ? Ces questions et tant d'autres d'une aussi haute importance n'étaient ni résolues ni agitées. On combattait la Restauration, mais sans déployer ses propres couleurs dans le sein du parti libéral, pour éviter des divisions,

et on laissait au succès et à l'avenir le soin de décider de quelle nature de République on serait citoyen.

Les bonapartistes, de leur côté, dans cette croisade contre la Restauration, ne poursuivaient pas un idéal de gouvernement, mais un intérêt. Anciens militaires ou fonctionnaires pour la plupart, c'est-à-dire serviteurs ou instruments du despotisme impérial, ils ne pouvaient éprouver qu'indifférence ou dédain pour les entraves au pouvoir d'un seul, décorées du nom de libertés publiques, dont l'ardente poursuite de leur part aurait pu être justement qualifiée de démenti ou de remords. Encore dans la force de l'âge, ils déploraient avec amertume la perte de l'activité ou des fonctions, auxquelles ne leur permettaient plus guère d'aspirer l'amoindrissement du territoire, la réduction d'un état militaire exagéré, l'expérience des Cent-Jours, et la nécessité pour les Bourbons de ne confier désormais les armes et le pouvoir qu'à des hommes d'une fidélité assurée. Le malheur, l'attachement pour la dynastie impériale, l'absence de toute heureuse perspective, les portaient à poursuivre dans la lutte contre la Restauration, non des perfectionnements constitutionnels, mais la chute du gouvernement, chute qui seule pouvait leur ouvrir de nouveau le chemin du pouvoir, des honneurs et de la gloire. C'est du sein de cette fraction du parti libéral qu'étaient sorties toutes les conspirations qui, de 1819 à 1823, avaient agité la France et qui, sans exception, avaient eu pour but non le maintien ou l'extension des libertés publiques, mais la proclamation de Napoléon II.

Restaient les constitutionnels, qui formaient l'élé-

ment le plus considérable du parti libéral. A l'exception d'un certain nombre d'esprits ardents et de quelques adeptes du carbonarisme, qui avaient juré sur le poignard haine à la Royauté, (serment fragile que devait emporter le premier vent de la faveur des cours), l'ensemble des constitutionnels n'aspirait au renversement ni du système monarchique, ni de la dynastie. Ils ne poursuivaient qu'un double but : le développement du régime parlementaire et le pouvoir. Enlever à la Royauté, par la suppression du préambule de la Charte, la puissance constitutionnelle qu'elle s'était arrogée ; faire participer les Chambres à l'initiative des lois, leur donner le droit d'enquête et d'interpellation ; étendre la spécialité du vote des dépenses publiques aux chapitres et même aux articles du budget ; enfin poser en principe l'obligation pour la Royauté de choisir ses ministres dans le sein, ou du moins dans le sens de la majorité des Chambres, et surtout de celle des Députés : Telles étaient les principales réformes qu'ambitionnaient les constitutionnels dans l'organisation gouvernementale. A ce but, leurs chefs joignaient la recherche du pouvoir, qu'ils se considéraient comme les plus capables et les plus dignes d'exercer par leur savoir, leur éloquence, la pureté de leur doctrine constitutionnelle. Le gouvernement Anglais était l'idéal qu'ils se proposaient. Ils ne considéraient pas les profondes différences qui distinguaient les institutions territoriales, civiles, administratives et judiciaires des deux pays. Ils ne recherchaient pas si le mode de gouvernement qui, en Angleterre, s'harmonise avec ces institutions et forme ainsi le couron-

nement naturel de l'édifice social, ne serait point « désaccord avec celles de la France et ne constituere pas une disparate ; si, pour rendre durable le moni ment des libertés publiques, il ne fallait pas commer cer dans ce dernier pays par en reconstruire les bas et le corps. Dans leur ardeur d'imitation enfin, ils ı tenaient pas compte du caractère restrictif et pureme national des principes de la Révolution anglaise, cor parativement à ce que présentaient de rationaliste, général et d'humanitaire ceux de la Révolution fra çaise.

Parmi les chefs du parti constitutionnel brillait petit groupe d'hommes éminents, connus sous le nc de Doctrinaires. Professeurs pour la plupart, ils exc laient dans l'art d'écrire et de parler. Familiaris avec l'histoire politique de l'Angleterre, dont ils s taient plu à retracer les événements dans leurs ouv ges, ils étaient les principaux incitateurs à l'imitat des formes gouvernementales de ce pays. Par u erreur commune à trop de bons esprits dans le cou de la Révolution française, ils professaient une absolue dans la puissance du mécanisme constitutio nel, considéraient son organisation comme la fin s prême de la politique, et croyaient qu'après en av coordonné l'ensemble harmonieux, le législateur n vait plus, comme l'architecte des cieux, qu'à conte pler son ouvrage. Ils oubliaient les différences q peuvent présenter les conditions géographiques, l antécédents historiques, les aptitudes, les caractèr des peuples. Ils ne tenaient pas assez compte des pa sions humaines, de la distinction et souvent de l'o

position que présentent les classes, les intérêts, les aspirations, et de ce mouvement précipité qui, depuis la Révolution française, semble entraîner les sociétés vers de nouvelles destinées. Exclusivement adonnés aux plus hautes spéculations littéraires et politiques, ils ignoraient certaines parties essentielles du Gouvernement, telles que la guerre et les finances, et devaient se montrer plus propres à la discussion qu'à l'action. Enfin, ils apportaient dans la politique cette confiance en sa propre supériorité, ainsi que cet esprit exclusif, dogmatique, dominateur et quelque peu haineux, que tendent trop souvent à développer les controverses littéraires et l'habitude du professorat.

Autour des trois grandes fractions du parti libéral se groupaient les existences déclassées, les ambitions plus ou moins légitimes de la littérature, du journalisme, du barreau, les secrets embarras du commerce, en un mot tout ce qui, dans une nouvelle Révolution, pouvait espérer de trouver son élévation ou son salut.

Un grand principe était commun aux trois principales fractions du parti libéral, celui de la souveraineté nationale, du droit pour chaque peuple d'établir et de modifier à son gré la forme et les instruments de son Gouvernement, principe qui était le fondement de la Révolution, pour lequel elle avait tant combattu, et que les Bourbons à leur retour, au lieu d'user d'une sage et habile conciliation, avaient si imprudemment heurté de front, en lui opposant dans le préambule de la Charte, et dans le discours du trône qui précéda l'expédition d'Espagne, le dogme de la souveraineté

royale, qui impliquait en faveur des Rois une préé nence native et indélébile, et faisait dépendre constitutions, les libertés, tous les droits des peup en un mot, de l'octroi et du bon plaisir royal. Ma si l'on était d'accord sur le principe, on différait son application, sur le mode de manifestation de souveraineté nationale. Les républicains inclinai vers le suffrage universel, les constitutionnels vers suffrage restreint. Les uns prenaient pour base nombre, les autres l'aptitude constatée par une c taine contribution pécuniaire aux charges publiqu Quant aux Bonapartistes, qui représentaient surt un intérêt, ils n'avaient pas de doctrine arrêtée, et étaient prêts à accepter la manifestation de la sou raineté nationale, quel qu'en fût le mode, pou qu'elle eût pour résultat le renversement de la Rest ration et leur retour aux emplois. Il existait donc d le sein du parti libéral de profondes divergences, sur la forme du Gouvernement à établir, et sur l'ex cice de la souveraineté nationale, divergences occ tes tant qu'il s'agissait de combattre en comm mais qui devaient nécessairement éclater après victoire, et dont la perpétuité fut une cause de tr ble et de ruine pour le Gouvernement de Juillet.

Sur le grand dogme de la souveraineté nation un accord parfait n'existait même pas dans les ra des constitutionnels. La fraction des doctrinaires, était appelée à exercer une si grande influence, i bue des maximes philosophiques sur le beau, le l et le juste, plaçait au-dessus de la souveraineté na nale celle de la raison, et faisait découler la légitin

de la première de sa conformité avec la seconde. Il restait dans ce système à découvrir les signes et les interprètes de la raison, et sur ce point les adeptes laissaient régner une assez profonde obscurité. Une autre opinion les distinguait encore : Ils admettaient la doctrine anglaise du contrat entre la nation et une famille princière, doctrine développée par le publiciste Locke, et par suite de laquelle une génération jouirait seule en réalité du droit de souveraineté, pourrait lier toutes les autres, en sorte que celles-ci seraient dans l'impuissance de changer soit la forme du Gouvernement, soit la famille régnante, tant que celle-ci n'enfreindrait pas les conditions du pacte originaire. Ces opinions étaient encore la source de profondes divergences.

Au-dessous des trois grandes fractions du parti libéral dont nous venons d'indiquer la composition, les mobiles, les tendances, fractions qui se recrutaient dans les classes élevées et moyennes, se trouvait la masse de la nation, qui comprenait la petite bourgeoisie et les nombreuses populations adonnées aux travaux manuels. Elle partageait en quelques points les opinions du parti libéral ; mais elle avait aussi ses instincts, ses besoins, ses aspirations propres. La souveraineté nationale était pour elle un dogme sacré ; mais elle s'intéressait peu au mécanisme constitutionnel, qui lui enlevait toute participation aux affaires publiques, et embarrassait son intelligence par un excès de complication.

En politique, trois sentiments la dominaient : la haine de l'ancien régime, l'amour de la Révolution et

le regret de notre grandeur éclipsée. De là, peu (sympathie pour les Bourbons, chefs de l'émigration rentrés à la suite de nos désastres, et un attacheme admiratif pour la mémoire de Napoléon. Dans le gra Empereur, elle ne voyait que l'homme issu de la Rév lution, et le chef de l'armée démocratique si longtem victorieuse. Elle oubliait son despotisme, son ambiti personnelle et dynastique, ses entreprises exagéré le sang français prodigué, la noblesse rétablie, l libertés si chèrement achetées détruites ou mutilé enfin les fautes et l'obstination qui avaient entraî l'envahissement de la France. Plutôt que d'imput nos désastres à son héros, elle se complaisait à le attribuer des causes imaginaires, telles que la trah son et les intrigues des Bourbons, tandis qu'ils n taient dûs qu'aux funestes expéditions d'Espagne et Russie, à la réaction des peuples opprimés et à l' veugle refus des conditions de Prague que la fortun après les sévères leçons de Moscou et de Vittori avait offertes à Napoléon comme une dernière fave que devait suivre une impitoyable sévérité.

Ces aberrations historiques étaient, dans les mass en partie spontanées, en partie provoquées. Elles t naient au prestige d'invincibilité né d'une longue sé de victoires, à l'idée d'une mission providentielle q Napoléon avait fait propager jusque dans les enseign ments religieux, enfin aux efforts persévérants de to les adversaires des Bourbons qui, pour les ruiner da l'opinion par la puissance du contraste, se livraient une propagande napoléonienne active et peu soucieu de la vérité historique. Les chefs des constitutionne

pour ne pas rompre le faisceau du parti libéral, sans participer eux-mêmes à cette propagande, se gardaient de la contrarier, pas plus qu'ils ne blâmaient les conspirations bonapartistes, et laissaient ainsi déposer ou entretenir dans les masses des germes dont le développement devait produire plus tard pour eux des fruits si amers.

Des idées d'un autre ordre et d'une plus grande portée commençaient dès lors à fermenter dans les masses. La Révolution française, par la dissémination des biens nationaux et l'accessibilité à tous les emplois, avait accru les richesses et l'importance de la bourgeoisie ; mais elle avait peu fait pour les classes populaires, dont la condition générale s'était à peine améliorée. Quand la paix eut calmé l'enivrement guerrier, relâché la compression intellectuelle, rendu les esprits à la réflexion, fait cesser les aventures pour ne laisser à l'amélioration du sort de chacun que la voie lente, difficile, de la concurrence et du travail, on se prit à examiner les graves questions de la richesse et de la pauvreté, de la répartition des produits du travail, de l'amélioration du sort des masses. Déjà vers la fin de la Révolution, ces questions avaient commencé à être agitées, et Babeuf les avait résolues brutalement dans le sens de la subversion et de la spoliation. Plus tard, Fourier en avait cherché la solution dans des écrits étranges et longtemps ignorés. Enfin l'école Saint-Simonienne, vers les derniers temps de la Restauration, avait proclamé cette maxime : que tout devait tendre à l'amélioration morale et matérielle du plus grand nombre. Il existait donc au sein des clas-

ses ouvrières, surtout dans les villes, principaux ce tres d'agglomération, une certaine agitation intell tuelle et d'ardentes aspirations vers le bien-être. parti libéral, dans son ensemble, était incapable diriger et de satisfaire ces aspirations. Les chefs bonapartisme, en effet, chez qui l'habitude d'u obéissance et d'une admiration serviles avaient alt l'esprit d'observation et d'initiative, ne voyaient gu dans le peuple que matière à Gouvernement et à co cription. Les constitutionnels, d'un autre côté, s geant uniquement à un idéal de Gouvernement, à poursuite du pouvoir et aux intérêts de ce qu'ils ap laient le pays légal, ne pouvaient avoir qu'inattenti sinon indifférence, pour les sentiments et les dés des classes déshéritées de tous droits, et par con quent de toute influence politique. Les Républica seuls, plus rapprochés des masses, dans lesquelles cherchaient leur point d'appui, étaient en positi d'étudier et de défendre ce qu'il pouvait y avoir c légitime dans leurs aspirations. Mais, ils en étaient, cette époque, détournés par la préoccupation exclusiv de la forme du Gouvernement, qu'ils considéraient de leur côté, comme le but final de la politique et un panacée pour tous les maux de la société.

La Révolution de 1830 fit éclater les divergences d parti libéral et, en ne donnant satisfaction ni au principes le plus généralement admis, ni aux aspir tions des classes populaires, elle ouvrit la carrière au dissensions qui devaient amener la ruine du gouvern ment qu'elle avait établi.

Elle méconnut le grand principe de la souveraine

nationale, puisque ce fut une Chambre sans mandat qui s'arrogea le pouvoir de renverser une dynastie, de conférer la Couronne, de modifier la Constitution, de faire prévaloir la doctrine du contrat et de lier ainsi les générations futures.

Elle méconnut les conditions essentielles de la liberté politique. En effet, elle maintint la centralisation créée ou perfectionnée comme un instrument de despotisme par le gouvernement le plus absolu qui fut jamais; elle n'accorda aux provinces aucune vie propre, aux individus aucune initiative; elle laissa toute activité, toute fonction, toute distinction émaner du pouvoir central, comme leur seule source légitime. Elle laissa subsister cette prodigieuse anomalie qui, par une simple interprétation judiciaire, faisait survivre l'article 75 de la Constitution de l'an VIII au renversement absolu de cette Constitution; elle conserva toutes les dispositions restrictives de la liberté des cultes, de l'enseignement, de l'imprimerie, des droits de réunion et d'association; elle maintint la division du peuple Français en deux nations distinctes, l'une gouvernante et l'autre gouvernée. Enfin, elle laissa subsister à Paris une concentration telle de tous les pouvoirs, qu'il suffit de dominer un jour dans cette ville, par un heureux coup de main, pour devenir maître absolu de toute la France.

Elle ne prêta qu'une attention distraite aux grandes questions de salaires, d'association, de répartition des produits du travail, de caisses de secours, en sorte que ces questions, dans lesquelles les masses avaient tant besoin d'une direction éclairée, pacifique et bien-

veillante, restant sans solution et à peu près s
examen, bouillonnèrent au-dessous de la société (
cielle, à son insu, comme un volcan toujours pr
faire éruption.

Par suite de l'amour excessif de l'unité et de l'ı
formité qu'a emprunté au catholicisme l'esprit Fı
çais, bien moins souple, moins varié, moins comı
hensif qu'on ne l'a prétendu, par suite de c
disposition qui porte chaque parti à ne suivre qu'
idée, à lui conférer l'orthodoxie et à proscrire con
hérésie tout ce qui s'écarte de cette ligne souvent
ténue, la Révolution de Juillet n'adopta qu'un
signe pour la capacité politique: le paiement (
cens assez élevé pour exclure la masse de la nat
assez faible pour ne laisser aucune influence à la
chesse. Rien pour la grande propriété; rien pour l
telligence, dans un pays où l'État possédait le mo
pole de l'instruction publique, où le savoir é
constaté par des examens officiels, difficiles et mu
pliés. Seulement, par exception et faveur spéciale
qualité de membre de l'institut affranchissait de
moitié du cens, et était érigée en demi-capacité éle(
rale. Au lieu de varier les degrés de la puissance él
torale et de la répartir suivant la division nature
l'importance, les lumières et l'influence des diver
classes de la société, les constituants de 1830 la c(
centrèrent dans la petite bourgeoisie, partie de
nation honnête, industrieuse, amie de l'ordre et d(
paix, mais que le défaut de culture supérieure
nature de ses occupations, la modestie de ses r
sources, la crainte des faillites, rend en général]

accessible aux grandes résolutions, à l'esprit de dévouement et de sacrifice. L'établissement de Juillet se plaça donc dans les conditions d'une existence faible, précaire et sans grandeur, en excluant de toute action politique directe les trois plus grandes forces de la société : l'intelligence, la richesse et le nombre.

Ce furent les constitutionnels qui s'emparèrent de la direction de cette Révolution dont, au moment décisif, ils ne s'étaient pas montrés les plus énergiques acteurs. Par le renversement de la dynastie, ils donnèrent un éclatant démenti à leur doctrine sur l'irresponsabilité royale, et frappèrent au cœur leur système. Par le choix du prince qu'ils élevèrent sur le trône, ils n'en donnèrent pas un moins formel aux accusations dont le parti libéral avait poursuivi la Restauration, puisque ce prince était Bourbon, émigré, rentré avec l'étranger, et le dernier qui eût offert de porter les armes contre la France. Ce choix ne donnait satisfaction ni aux républicains, ni aux souvenirs et aux prédilections bonapartistes des masses. De plus, on avait violemment récriminé contre la noblesse, et on la maintint ; on avait détrôné Charles X pour n'avoir pas voulu, dans le silence de la Charte, se soumettre, pour le choix de ses ministre, au vœu de la majorité de la Chambre élective, et on laissa subsister dans la nouvelle Charte sur ce point important, le même silence, la même lacune, au risque des mêmes conflits. On avait réclamé le droit d'enquête et d'interpellation, la spécialité du vote des dépenses, et l'on n'en inséra pas le principe dans la nouvelle Constitution.

Le plus grand changement qui s'opéra fut celui d personnes. Le parti libéral se précipita avec une i croyable avidité sur les fonctions publiques, et haut en bas de la hiérarchie, on vit une imme curée d'honneurs et d'emplois. C'est une énumérat à la fois triste, curieuse et instructive, que celle destitutions, et par conséquent des substitutions personnes, qui eurent lieu dans les grandes carriè M. Guizot, alors ministre de l'intérieur, en prése le tableau sommaire à la Chambre des Députés, d la séance du 13 septembre 1830. « A peine entré « fonctions, dit-il, le ministre de la guerre a pou « au commandement des divisions et subdivisions n « litaires. Soixante-quinze officiers généraux en étai « maitres ; soixante-cinq ont été remplacés ; dix s « demeurés à leur poste ; ils l'ont mérité par « promptitude et la franchise de leur concours. » ministre énonçait ensuite que les inspecteurs générau des différentes armes avaient été changés ; que 3 régiments d'infanterie et 26 de cavalerie avaient reç de nouveaux colonels, et que beaucoup de remplace ments avaient eu lieu dans les grades inférieurs. O avait destitué les commandants de trente et une place importantes. La garde, les Suisses, les gardes du cor étaient licenciés. Une commission d'officiers générau examinait les titres des officiers qui demandaient d service. « Ainsi, disait le Ministre, au bout de cir « semaines, le personnel de l'armée est renouvelé « près du terme de son renouvellement. »

Quant à la marine, qui exige des connaissanc spéciales, on s'était borné à briser la carrière, par

mise à la retraite, de trois contre-amiraux, douze capitaines de vaisseau, cinq capitaines de frégate, quatre lieutenants de vaisseau et un enseigne.

Dans l'administration civile, 76 préfets, 196 sous-préfets, 53 secrétaires généraux, 127 conseillers de préfecture, et un nombre immense de maires furent destitués.

Dans l'ordre judiciaire, 74 procureurs généraux, avocats généraux et substituts de cours royales, 254 procureurs du roi et substituts subirent également la destitution. Les justices de paix furent l'objet de nombreux changements.

Le conseil d'État, en attendant une réforme plus fondamentale, vit le chiffre de ses membres réduit de 55 à 38, et sur ce dernier nombre 20 furent encore destitués. La même rigueur atteignit cinq membres du conseil de l'instruction publique sur neuf, cinq inspecteurs généraux des études, 14 recteurs d'Académie sur 25. Les professeurs des collèges eux-mêmes ne furent pas à l'abri de la proscription.

Enfin, dans le corps diplomatique, la plupart des ambassadeurs et ministres furent révoqués, et de nombreux changements eurent également lieu dans les grades secondaires.

Cet immense holocauste ne suffit pas à satisfaire les ambitions et surtout les haines dont était animé le parti libéral de cette époque (1). Plusieurs fois, dans

(1) Un des hommes arrivés, ou plutôt revenus au pouvoir, le comte Daure, ancien bonapartiste, à qui l'on représentait l'injustice d'une destitution, répondit : « Vous avez joui des places assez « longtemps ; il est juste que ce soit à notre tour maintenant. »

la Chambre des Députés, s'élevèrent de violentes ı criminations sur l'insuffisance des destitutions. cependant quelques hautes intelligences, même dı ce parti, ne purent s'empêcher de les trouver exc sives, et le spectacle de tant d'existences brisées d côté, de tant d'avidité et d'inimitié de l'autre, arra à M. Mauguin cet aveu, que c'était là la partie h teuse de cette Révolution : « On a voulu tout fair « Paris, dit-il, en attaquant le maintien de la cent « lisation ; aussi a-t-on vu fondre à Paris une n « de solliciteurs. On leur a jeté la France comme ı « proie, honteuse curée, ombre du soleil de no « Révolution (1). »

Quel était, après tout, le crime de ces fonction res si impitoyablement sacrifiés ? — D'avoir fidé ment servi le Gouvernement qui les employait. Ce qui les frappaient avec tant de rudesse ne voyaient ı que, par cet exemple, ils apprenaient à leurs prop fonctionnaires le danger d'un dévouement sincère l'avantage qu'il y aurait, dans un temps d'instabili à se tenir prudemment en mesure de pouvoir, sa une trop flagrante apostasie, apporter leur ence aux pieds de nouveaux dieux politiques. Aussi, qua le Gouvernement de Juillet fut frappé à son tc par le génie des révolutions, pas une main, pas u voix ne le soutint dans sa chute précipitée.

Les divisions et les dissentiments du parti libé

(1) Séance de la Chambre des Députés du 29 septembre 1830. A la même époque, un poète, M. Auguste Barbier, conquérait célébrité en stigmatisant dans des vers énergiques cette honte *curée* dénoncée par l'orateur de la gauche.

que nous venons d'esquisser, le mode d'institution du Gouvernement, la violente occupation des emplois devaient nécessairement exercer une action sensible sur les finances de la France, en forçant le nouveau Gouvernement à maintenir sur pied, même pendant la paix extérieure la plus profonde, une force militaire capable de réprimer sur toute la surface du pays les tentatives de renversement qui devaient inévitablement se produire. Comment admettre en effet qu'en l'absence d'une manifestation solennelle, libre et préalable de la volonté nationale, le parti légitimiste d'un côté et le parti républicain de l'autre, celui-ci surtout dont l'énergique concours avait au moment de la lutte armée décidé le succès, subiraient l'un sa dépossession, l'autre son exclusion, sans tenter de réagir contre une intronisation qu'ils devaient considérer comme une surprise, une usurpation et même une trahison? Comment supposer que les masses populaires ne professeraient pas, sinon une hostilité déclarée, du moins une indifférence qui en serait voisine, pour un établissement politique qui ne donnait satisfaction ni au principe de la souveraineté nationale, ni à leurs prédilections bonapartistes ; qui couronnait un prince à elles à peu près inconnu ; qui les laissait dans une complète nullité politique ; enfin qui ne se préoccupait guère des grands problèmes économiques et sociaux qui causaient dans leur sein une agitation sourde, mais profonde ? Il est évident que le nouveau Gouvernement était, par le mode de son institution, fatalement condamné à une longue série d'attaques et de

luttes, qui entraîneraient des dépenses militaires cor sidérables.

Sa politique extérieure, ainsi que la sourde hostilit des puissances continentales, devaient encore accroîtr la nécessité de ces armements et de ces dépenses Quel que fût en France le dissentiment sur la questio d'exercice de la souveraineté nationale, la Révolutio de Juillet n'en était pas moins aux yeux des Roi étrangers la consécration du droit pour les nations d renverser leurs Gouvernements, de détrôner leurs Rois de changer les dynasties, une atteinte à l'ordre d choses établi en 1815, la négation de la légitimi résultant d'une longue possession, qui avait été à cett époque érigée en principe et qui servait de fondemen aux trônes.

Il n'y avait qu'une manière de conjurer le mauva vouloir des Rois étrangers. C'était de porter d'ur main ferme et fière le nouveau drapeau de la France de déchirer les traités de 1815, de déclarer que l France, tout en respectant l'indépendance des autre nations, en admettant le principe d'équitables compen sations pour tous, ne reconnaîtrait qu'un ordre euro péen librement consenti par elle et dans lequel ell cesserait d'être le grand vaincu de l'Europe.

Une telle résolution signifiée sans jactance, mai avec fermeté, l'option laissée à l'Europe entre une ré vision pacifique et équitable pour la France des tra tés de 1815 et la guerre franchement révolutionnair eût inspiré à tous le respect du nouveau Gouvernemen Mais la guerre n'eût point éclaté, tant les condition en étaient favorables à la France. La Belgique se dor

nait librement à elle ; la Pologne arrêtait les armées russes ; l'Italie se soulevait contre l'Autriche ; les provinces rhénanes, trompées dans leur espoir d'un Gouvernement libre et encore peuplées de nos anciens compagnons d'armes, frémissaient sous le joug absolu de la Royauté prussienne. Une immense commotion avait ébranlé les esprits et les trônes. Un souffle de liberté répandu sur le monde forçait l'Angleterre elle-même à modifier ses institutions. Enfin les Rois de l'Europe ne pouvaient oublier qu'une première fois la Révolution n'avait été vaincue qu'après vingt-cinq ans de guerre, et que grâce aux fautes et l'on peut dire aux folies de l'Empire. Entre le renouvellement d'une aussi terrible expérience et un peu d'équité envers la France, le choix ne pouvait guère être douteux de leur part, malgré les rancunes et les passions.

Une conduite fière et courageuse de la part du Gouvernement eût doublé sa force même à l'intérieur, en faisant cesser la division des partis pour les rallier tous dans un faisceau national. L'objet du débat le plus passionné entre le Gouvernement des constitutionnels et les Républicains, entre ce Gouvernement et la masse de la nation, ce fut la question de paix ou de guerre. Les adversaires du Gouvernement voulaient que la France, répudiant les traités de 1815, se relevât par la guerre, s'il le fallait, des humiliations et des injustices qu'elle avait subies, demandaient qu'on acceptât la Réunion de la Belgique qui s'offrait à nous, qu'on interdît à l'Autriche l'entrée des États restés libres en Italie. Ils ne provoquaient pas d'emblée une guerre de propagande, une guerre révolu-

tionnaire. Ils la réservaient comme une ressource s
prême. Ils voulaient qu'on mît à profit l'enthousias
de la France, l'ébranlement des peuples, la stupéf
tion des Rois ; qu'on ne laissât pas à ceux-ci le l
sir de surmonter les résistances intérieures, de
concerter, d'accroître leurs forces, pour placer ensu
la France dans l'alternative ou de rester soumise
joug de 1815 et de subir toute sorte de mépris p
sa Révolution, ou de n'entreprendre qu'une gue
désormais intempestive, et que l'absence de tout au
liaire moral ou matériel pouvait lui rendre funes
Au surplus, sachant céder à certaines nécessités po
tiques, ils déclaraient que s'il le fallait, pour calm
les ombrages de l'Angleterre, ils admettraient qu
fît d'Anvers une cité libre, une espèce de ville ans
tique (1). Ils insistaient sur l'avantage d'entourer
gloire la nouvelle Monarchie à son berceau, po
assurer sa durée. Enfin ils faisaient entendre des p
roles prophétiques, sur les humiliations qu'un amo
exagéré de la paix forcerait plus tard la France
subir, sur le désenchantement des populations,
dédain des souverains étrangers et l'instabilité qui e
serait la suite pour le Gouvernement (2).

(1) Discours du général Lamarque et de M. Mauguin devant la Chambre des Députés, séances des 29 novembre 1830 et 11 janvier 1831.

(2) Le général Lamarque, engageant le Gouvernement à profite des circonstances favorables créées par la Révolution de Juillet, à ne pas laisser éteindre l'enthousiasme de la France, la sympathi des peuples, à ne pas attendre le moment où les Rois de l'Europ la voyant destituée des forces morales dont elle disposait, la mena ceraient de leurs forces matérielles : « Trop tard, disait-il, vous vou « excuserez de n'avoir pas profité de ces circonstances fugitive

Mais les constitutionnels, du haut du pouvoir qu'ils occupaient, repoussaient ces aspirations, ces demandes et ces conseils. A leurs yeux, la Révolution de Juillet n'avait eu qu'un but: ramener le gouvernement constitutionnel à sa pureté, au jeu libre et régulier de ses organes. Or ce but était atteint. Quant à la politique extérieure, la France ne devait se proposer que de convier les autres peuples à la liberté, par le spectacle de ses institutions et des admirables résultats qu'elles ne manqueraient pas de produire. La guerre ne pourrait qu'obscurcir ce spectacle, éloigner ce résultat. Le drapeau de la Révolution de Juillet, la règle de son gouvernement devait donc être la Charte et la paix (1).

« que la Providence accorde aux nations comme aux individus, et « qui ne renaissent plus quand on n'a pas su les saisir. » (Séance du 11 janvier 1831). Paroles prophétiques, que justifièrent le traité de 1840 et l'aveu tardif de certains regrets exprimé de longues années après par l'un des plus intelligents amis du Gouvernement de Juillet (Article de M. Vitet dans la *Revue des Deux-Mondes*).

(1) Discours de M. Casimir Périer, président du Conseil des ministres. — « La discussion qui vous occupe, disait-il, décidera « probablement de l'avenir de l'Europe. C'est à vrai-dire la guerre « ou la paix qui sont en question devant vous..... Nous ne pou- « vons servir la chose publique qu'en restant fidèles à nos prin- « cipes, et par conséquent après que vous vous y serez associés. « Vous les connaissez ; ils vous sont expliqués ; ils le seront au « pays et à l'Europe par ces deux mots qui répondent à nos amis « et à nos ennemis, au dedans et au dehors.; ces deux mots qui « caractérisent nos deux systèmes d'administration intérieure et « de politique étrangère ; ces deux mots qui résument les opinions « et les intérêts de la France : *la Charte et la Paix*. (Chambre des « Députés, séance du 9 août 1831).

« Qu'avons nous donc fait depuis seize ans, disait dans une « autre circonstance le même Ministre ; qu'avons nous demandé ? « Où tendaient nos paroles, nos actes ? L'opinion publique, les

Des questions de frontières, de puissance, de gloire, les constitutionnels ne s'en préoccupaient pas plus que des questions économiques et sociales. Ils proclamaient le principe de non-intervention, mais ils l'entouraient de tant de restrictions en ce qui concernait l'action extérieure de la France, que ce principe, dans leur bouche, signifiait simplement que si les puissances étrangères prétendaient s'immiscer dans nos affaires intérieures, ils ne le tolèreraient pas. Ils faisaient de grands armements ; mais ils les déclaraient purement défensifs, réduisant l'emploi de ces forces au cas où les institutions, l'honneur, le territoire de la France seraient attaqués. En un mot, leur politique extérieure

« efforts de la presse, les luttes de la tribune? — A procurer au « pays le gouvernement représentatif dans toute sa sincérité, c'est-« à-dire des élections libres; une majorité indépendante, un minis-« tère responsable ; car tout est là, tout encore une fois, puisque « ces conditions portent en elles-mêmes la garantie du bien et le « remède au mal.

« Disons mieux, et disons-le hautement, sans crainte d'être dé-« mentis par l'opinion *saine* du pays, le pays ne voulait pas autre « chose, car il applaudissait à l'opposition de presse et de tribune, « *qui ne demandait que cela*. Il ne s'agissait donc que de dégager « les affaires des obstacles qui s'y étaient introduits et qui répu-« gnaient à cette vérité constitutionnelle.

« Nous avons reconquis la Charte qu'on avait voulu nous ravir. « Il nous restait à garder, à défendre notre conquête. La Révolu-« tion de Juillet avait donc marqué du premier pas son but, *son* « *unique but* ; elle l'atteignit en trois jours. Ce n'était donc pas « une révolution à faire ; c'était une révolution faite. On était arri-« vé le 7 août au but où l'on tendait depuis seize ans..... Nous « voulions des institutions, on nous les disputait, nous les avons « conquises, et cette victoire est assez belle pour qu'on s'y arrête. » (Séance du 20 janvier 1832).

Nous pourrions multiplier à l'infini ces citations. Tous les discours des ministres de cette époque les fourniraient en abondance, et avec un caractère systématique peut-être encore plus tranché.

se résumait dans cet axiôme démenti, mais resté célèbre : « Chacun chez soi, chacun pour soi. »

Ce système, que ses adversaires appelaient celui de la peur, celui de la paix à tout prix, considéré au point de vue financier, devait faire peser sur la France à peu près les mêmes charges que la guerre, sans lui en offrir les chances favorables. On fit, en effet, des armements qui, à peu de chose près, auraient suffi pour la guerre, et faute d'avoir su en profiter pour s'imposer victorieusement et définitivement aux puissances hostiles, on se condamna à cet état d'isolement, de défiance, de crainte continue qui, sans entraîner les autres puissances à des dépenses plus considérables, contraignit pendant longtemps la France aux sacrifices de la paix armée.

Il y a plus, ce système condamnait la France à subir en silence les humiliations qu'il plairait plus tard aux étrangers de lui infliger. Du moment, en effet, où elle ne savait pas profiter de la puissance matérielle et morale que lui donnaient les forces révolutionnaires, les aspirations et les tentatives des peuples, du moment où elle ne se déclarait prête à combattre que si elle était attaquée, c'est-à-dire si elle ne pouvait faire autrement, du moment où elle repoussait les annexions qui s'offraient à lui apporter un complément de puissance, du moment où à l'audace qui, dans les premiers temps de sa révolution, avait tant contribué à ses victoires, elle substituait une pusillanimité si nouvelle dans son histoire, l'étranger savait que, sauf une attaque directe, il pourrait tout se permettre contre elle impunément. L'annexion de Cracovie et les traités de

1840 étaient en germe dans le système inauguré en 1830. Après avoir refusé en effet de courir le risque de la guerre pour unir la Belgique à la France, pouvait-on l'entreprendre pour maintenir l'indépendance d'une ville libre ou la puissance éphémère d'un pacha d'Egypte ? Enfin, pour tout esprit indépendant, clairvoyant et logique, la chute du nouveau gouvernement, à moins d'événements fortuits qui eussent changé le cours naturel des choses, devait fatalement résulter de sa conduite politique de 1830 et 1831.

Ce n'était pas que les ressources matérielles manquassent à la France. Le Président du Conseil des ministres chargé en même temps du portefeuille des finances, M. Laffitte, donnait le 1er décembre 1830 à la Chambre des Députés des explications où, tout en exposant le système pacifique et défensif du Gouvernement, il prouvait que la France possédait les moyens d'entreprendre et de soutenir une grande guerre. « La France ne permettra pas, disait-il, que le principe de la non intervention soit violé. Mais elle « s'efforcera aussi d'empêcher que l'on compromette « une paix qui aurait pu être conservée. Si la guerre « devient inévitable, il faut qu'il soit prouvé à la face « du monde que nous ne l'avons pas voulue, et que « nous ne l'avons faite que parce que l'on nous mettait entre la guerre et l'abandon de nos principes. « Nous n'en serons que plus forts, quand à la puissance de nos armes nous joindrons la conviction de « notre bon droit.

« Nous continuerons donc à négocier, et tout nous « fait espérer que ces négociations seront heureuses ;

« mais en négociant nous armerons. (Nombre de voix :
« à la bonne heure).

« Sous très peu de temps, Messieurs, nous aurons,
« outre nos places fortes approvisionnées et défen-
« dues, cinq cent mille hommes en bataille, bien ar-
« més, bien organisés, bien commandés ; un million
« de gardes nationaux les appuieront, et le Roi, s'il
« en était besoin, se mettrait à la tête de la nation.
« (Ici les plus vifs applaudissements, les bravos réi-
« térés éclatent dans toutes les parties de l'Assem-
« blée).

« Nous marcherions serrés, forts de notre droit et
« de la puissance de nos principes. Si les tempêtes
« éclataient à la vue des trois couleurs et se faisaient
« nos auxiliaires, tant pis pour ceux qui les auraient
« appelées ; nous n'en serions pas comptables à l'uni-
« vers !

« Comme ministre des finances, je dois vous l'af-
« firmer encore, les moyens de payer la guerre ne
« nous manqueront pas. Le budget que nous vous
« préparons vous permettra des réductions impor-
« tantes dans la dépense ordinaire. Nous aurions
« pour la dépense extraordinaire 80 millions dont a
« été soulagée la contribution foncière, et vous savez
« qu'un revenu de 80 millions représente un capital
« d'emprunt de 14 à 1,500 millions. Nous avons à
« vendre plus de trois milliards de bois, qui produi-
« sent peu dans nos mains et produiraient beaucoup
« dans les mains des particuliers.

« Nous aurions donc des ressources d'argent im-
« menses pour soutenir les ressources d'hommes que

« nous présente notre héroïque population. — Mais je « le répète en toute conviction, la paix est infiniment « préférable à la guerre..... »

Ce n'était donc pas l'insuffisance des moyens matériels et moraux qui portaient les hommes de 1830 à refuser d'affronter les risques d'une grande guerre pour accepter la Belgique, pour relever la France de son humiliation, de son amoindrissement relatif, pour lui rendre sa puissance et son prestige. C'est dans ces hommes eux-mêmes qu'il faut chercher les causes de cette défaillance; dans leur dogmatisme, leurs habitudes intellectuelles et professionnelles, dans le sentiment secret de leur insuffisance pour l'action, qui eût fait passer le pouvoir en d'autres mains ; dans leur orgueilleuse conviction que la France n'avait plus de souhaits légitimes à former, du moment que leur idéal de Gouvernement était établi et qu'ils possédaient le pouvoir. Ces causes, elles se trouvaient encore dans l'égoïsme de certains intérêts industriels, qu'inquiétait la perspective de la concurrence belge et rhénane, et qui pesaient sur les résolutions gouvernementales. Elles se trouvaient enfin dans le caractère, les instincts, les idées d'un Roi brave de sa personne, mais timide d'esprit, plus soucieux de se faire accepter que de s'imposer, plus porté vers la patience et la ruse que vers l'audace et la grandeur, plus doué de vertus privées que de qualités politiques ; d'un roi trop préoccupé de ses intérêts de fortune et de famille, trop confiant dans son habileté, non cette habileté suprême qui résulte de la supériorité des vues et du caractère, et qui ennoblit tout parce qu'elle poursuit un grand

but et fait appel aux instincts les plus élevés de l'humanité, mais cette habileté vulgaire qui procède par souplesse et humilité, qui esquive pour un temps les difficultés sans les résoudre, qui abaisse les plus grandes questions pour les mettre à son niveau, qui recherche et caresse comme moyens de direction et d'influence les bas instincts cachés au fond de la nature humaine ; d'un Roi enfin qui, malgré la récente Révolution, trouvait l'art d'exercer sur la direction des affaires une influence personnelle plus grande que celle de ses prédécesseurs de la branche aînée.

Cependant, il faut le dire, de plus nobles mobiles concouraient aussi aux déterminations du Gouvernement de cette époque. Ces mobiles étaient l'amour de l'humanité, la croyance à la fraternité des peuples proclamée par la Révolution française à ses débuts, l'horreur des dévastations et des misères qu'entraîne la guerre, la crainte de voir les nobles arts de la civilisation entravés dans leur progrès, de voir enfin s'arrêter l'élan des peuples vers la liberté, et le pouvoir absolu retremper ses forces dans le sang des champs de bataille. Mais ces considérations en faveur de la paix, d'une paix générale et perpétuelle, acceptables pour la France après la victoire ou après un nouvel et équitable arrangement des affaires européennes, ne l'étaient pas tant que la nation restait sous le coup de la défaite et de l'humiliation. Elles avaient le tort de ne paraître la convier qu'à la résignation et d'être, à ce titre, inopportunes et presque importunes.

Que de raisons auraient dû porter les hommes de 1830 à profiter de l'occasion favorable pour l'extension

du territoire français ! N'était-il pas évident que pc assurer sa sécurité, pour maintenir son rang dans monde, pour y remplir son rôle d'initiatrice, la Frai réduite à ses frontières restreintes, quand toutes autres puissances avaient démesurément grandi ε tour d'elle, était condamnée à un effort constant s(le rapport des forces militaires et des finances ? L'; croissement de son territoire et de sa population eût permis, par une répartition plus étendue de charges, d'en alléger le poids pour chacun, et de su tituer la puissance de sa masse à l'emploi perman de son énergie.

Quoiqu'il en soit, la conduite des hommes de 18 doit être un amer sujet de regrets pour les amis la liberté. En laissant échapper l'occasion unique fonder du même coup la liberté politique et la gra deur du pays, occasion que l'avare fortune ne présentera peut-être jamais, ils n'ont réservé à France que les chances défavorables de l'avenir, ont exposé la liberté elle-même au reproche d'être compatible avec la puissance extérieure et la digr de la patrie.

Ces considérations sur la diversité et la divergei des éléments dont se composait le parti libéral, les faiblesses initiales de la politique extérieure nouveau Gouvernement, ne sont pas étrangères sujet de cet ouvrage. Les finances se lient en effet timement à la politique. En exposant sommairem les divisions des partis coalisés qui avaient triom en juillet, divisions qui se traduisirent pendant si lo temps en sanglante luttes civiles, les causes de l'ho

lité permanente des principales puissances continentales et les timidités des nouveaux dominateurs de la France, nous expliquons pourquoi le Gouvernement de Juillet, tenu de tous côtés dans de perpétuelles appréhensions, dut consacrer des sommes considérables à des armements qui, en définitive, ne procurèrent ni son salut ni la grandeur de la France.

L'histoire financière de ce Gouvernement, comme celle de ses prédécesseurs, se divise en trois périodes. La première, qui fut celle de l'établissement et des luttes civiles, s'étend jusqu'en 1835. La seconde, plus calme, plus prospère, va jusqu'en 1840. Enfin la troisième, celle du déclin, embrasse les huit dernières années.

CHAPITRE II

EXERCICES 1830-1831

Conséquences financières de la Révolution. — Crédits pour travaux. — Secours aux blessés et parents des victimes. — Situation critique du commerce. — Prêt de 30 millions. — Grave infraction commise par M. Laffitte, ministre des finances. Courageux rapport de M. H. Passy ; humble défense de M. Laffitte. — Il est absous par esprit de parti.

Situation militaire. Augmentation de l'armée. — Les arsenaux imprudemment vidés pour la garde nationale. — Abus des crédits extraordinaires. — Le Maréchal Soult. — On retombe dans les douzièmes provisoires.

Mesures purement financières. — Réduction des droits sur les boissons ; ses conséquences. — Insuffisance des revenus ordinaires ; création législative de 356 millions de ressources extraordinaires ; autorisation d'en créer par ordonnances. — Emprunts ; exclusion du trois pour cent. — Tentative de conversion de la contribution personnelle et mobilière et de celle des portes et fenêtres ; le Gouvernement obligé d'y renoncer. — Résultats financiers des exercices 1830 et 1831. — Nouvelles dispositions sur la spécialité.

La Révolution de Juillet devait, comme toute perturbation politique grave et subite, exercer une action défavorable sur le travail national et sur les finances publiques. Les ateliers de Paris qui, au moment de la lutte avaient été fermés, les uns spontanément, les autres par calcul pour lancer les ouvriers au combat, ne se rouvrirent que lentement et avec difficulté D'un autre côté, les hommes dont l'existence obscure problématique, se cache au temps de calme et d'ordre dans les profondeurs secrètes d'une grande cité, montés à la surface de la société grâce au trouble in-

séparable de toute violente commotion, menaçaient de compromettre la sécurité publique. Il était donc indispensable de créer des ressources et des salaires, pour obvier à la misère involontaire des uns et à la turbulence des autres, jusqu'au rétablissement du travail régulier, de l'autorité publique et de l'ordre. En conséquence, une loi du 8 septembre 1830 ouvrit au ministre de l'intérieur un crédit extraordinaire de cinq millions, affecté à des travaux publics et aux nécessités les plus pressantes.

Une autre catégorie de personnes appelait plus impérieusement encore les secours du nouveau Gouvernement : C'étaient les blessés, les orphelins, les parents des victimes de Juillet, et ceux qui, par suite de la lutte, avaient éprouvé des dommages matériels. Diverses lois ouvrirent au ministre des finances un crédit de 1,500,000 francs (1), pour être distribués en secours et indemnités une fois payés, et autorisèrent l'inscription des 714,000 francs de rente pour les pensions et secours annuels (2). Ces pensions, il faut l'avouer, étaient fixées dans la loi, c'est-à-dire par ceux qui recueillaient en places, honneurs, appointements, satisfactions morales, les fruits les plus clairs de la victoire, avec une insigne parcimonie envers les blessés et les parents de ceux qui avaient payé le triomphe de leur vie. Les pères et mères des victimes,

(1) La loi du 13 décembre 1830 avait ouvert pour cet objet un crédit de 2,400,000 francs; mais la loi de finances du 16 octobre 1831 la réduisit à 1,500,000 francs.

(2) Lois des 13 décembre 1830, 24 novembre 1831 et 3 avril 1832.

pour recevoir une pension viagère de trois cents francs, avec reversibilité sur la tête du survivant, devaient avoir dépassé l'âge de soixante ans, être infirmes et dans un état de malheur constaté. Ceux qui à la situation malheureuse ne joignaient pas l'âge et l'infirmité, n'avaient droit qu'à une pension de cent à deux cents francs, quelque fût dans les divers cas le nombre des enfants tués. Il était alloué aux veuves cinq cents francs, et aux orphelins deux cent cinquante francs de pension ; mais ces derniers n'en devaient jouir que jusqu'à sept ans seulement, âge auquel l'état se chargeait de les faire élever. Plus tard (en 1832) cette obligation fut convertie en une allocation de pensions temporaires de sept cents francs. Il fut enfin alloué divers crédits s'élevant à 3,600,000 fr., pour indemnité des dommages matériels causés par la lutte.

Bientôt il devint manifeste que la somme de cinq millions, accordée pour travaux et secours, n'était qu'un impuissant palliatif pour un mal qui s'accroissait au-delà de toute prévision, et dont le développement et l'intensité semblaient menacer le monde commercial d'une espèce de cataclysme. La Révolution de 1830, en effet, fut la cause ou le signal d'une profonde perturbation dans l'industrie et le commerce. Il ne pouvait guère en être autrement. Le trône violemment renversé, la garde licenciée, l'ancienne cour dispersée, une multitude de fonctionnaires et d'officiers privés de leurs emplois, le procès des anciens ministres en perspective, l'émeute toujours menaçante, les doctrines et les passions subversives déchaî

nées, l'incertitude de l'avenir devaient nécessairement faire restreindre la consommation, resserrer les capitaux, porter chacun à se précautionner contre de sombres éventualités. D'un autre côté, certaines branches de commerce cachaient depuis longtemps, sous une apparente prospérité, un malaise profond. Les banquiers adonnés à la politique, presque tous Députés de Paris, pour maintenir ou accroître leur popularité, leur clientèle électorale et leur prépondérance dans le parti libéral, avaient trop facilement ouvert leurs caisses soit au commerce soit à leurs adhérents politiques. Certaines branches d'industrie, la librairie par exemple, pour répondre au mouvement intellectuel de cette époque, pour combattre les empiétements du clergé, s'étaient livrés à des entreprises démesurées. Il résultait de là un malaise dissimulé, mais profond, qui aurait éclaté un peu plus tard, si la Révolution n'avait pas eu lieu, et à l'explosion duquel elle servit de prétexte et d'excuse. La banque, le commerce, les hautes positions compromises s'adressèrent au gouvernement pour lui demander des moyens de salut. M. Louis qui, après avoir été ministre des finances au début de la Restauration, l'était aussi au début du nouveau gouvernement, comprenait très bien que l'argent des contribuables est destiné à subvenir aux besoins généraux de l'État, et non aux embarras des spéculateurs, des commerçants imprudents et des hommes politiques trop généreux. En conséquence, il ne voulait point consacrer à des prêts les fonds d'un Trésor qui, par suite de la diminution des recettes ordinaires et de l'énorme

accroissement des dépenses, allait lui-même se trouv
réduit aux emprunts et peut-être aux expédients. (
convint alors de ne demander à l'État qu'une simp
garantie, et de faire effectuer les prêts par une co
pagnie de banquiers qui, sous cette garantie, trouv
raient aisément les fonds nécessaires. En conséquen
un projet de loi fut présenté en ce sens à la Chamb
des Députés le 18 septembre 1830. Il portait que
ministre des finances serait autorisé à garantir, m
jusqu'à concurrence de soixante millions seulemen
le remboursement des prêts et avances qui pourraie
être accordés au commerce et à l'industrie. Ces pr
du reste ne devaient être consentis que sur immeubl
marchandises ou autres valeurs représentant au moi
le montant des avances.

Au grand étonnement de la Chambre, la commi
sion chargée de l'examen du projet en proposa
rejet. Le rapporteur, M. Persil, le présenta comm
contraire aux vrais principes de l'administrati
des finances publiques, contraire aux intérêts
commerce, dont il accroîtrait les sacrifices par l
intérêts et les commissions qu'il faudrait payer a
prêteurs qui, naturellement, rechercheraient un bén
fice ; enfin comme devant entraîner pour le Trés
par suite de ces frais, des charges supérieures a
prévisions du ministre. Du reste, la Commission es
mait que des avances, quel qu'en fût le chiffre,
constitueraient qu'un palliatif, qu'elles serviraient
arranger certaines affaires particulières, mais seraie
impuissantes à soulager l'ensemble du commerc
dont le salut ne pouvait résulter que du rétablissem

de l'ordre. L'examen du projet et des conclusions de la Commission resta en suspens ; mais le nombre des faillites augmentant, la Chambre adopta, pour ainsi dire sans discussion, une nouvelle disposition suggérée par M. Casimir Périer, et qui devint la loi du 17 octobre 1830. Cette loi ouvrit au ministre des finances un crédit de trente millions, destiné à faire des prêts ou avances au commerce et à l'industrie. Elle n'imposa au ministre que l'obligation générale et non définie de prendre des sûretés convenables pour la garantie du Trésor. Le système proposé par le baron Louis se trouvait ainsi repoussé. C'était le Trésor qui devenait le prêteur direct, et le ministre était seul juge des garanties offertes. C'était une espèce de loi d'urgence, un expédient contre un mal qui paraissait menacer jusqu'aux grandes existences financières. Au dire en effet des contemporains, sans ce secours, qui permit aux débiteurs de certains banquiers politiques de se libérer envers eux, ceux-ci eussent été inévitablement entraînés. Le montant total des prêts, y compris 1,700,000 fr. consacrés à la fondation d'un comptoir d'escompte, fut un peu inférieur aux trente millions votés (29,811,329 fr.). Paris reçut à lui seul à peu près autant que tous les départements réunis (1). Les comptoirs d'escompte, les banquiers et grands négociants figurèrent dans les prêts pour environ onze millions, et la librairie avec ses industries accessoires pour trois millions.

Mais cette avance ne suffit pas à assurer sinon le

(1) 14,498,432 fr. pour Paris et 15,312,897 fr. pour les départements.

salut, du moins la sécurité de tous. Parmi les plu nécessiteux se trouvait M. J. Laffitte, qui venait d jouer un rôle si actif et si important dans la Révolu tion. On sait qu'il fatigua de ses demandes d'aid pécuniaire le nouveau Roi, dont la bonté naturell était, en matière d'argent, tempérée par un gran esprit d'ordre et par le souci des intérêts de famill Les secours et les rentrées que procurèrent à M Laffitte l'intervention du Roi et les prêts au commerc ne lui permirent pas de surmonter complètement se embarras. En conséquence, nommé Ministre des f nances et président du Conseil en novembre 1830, recourut à une mesure extrême, qui engageait au plu haut point sa responsabilité, et aux conséquences d laquelle il n'échappa que grâce aux circonstances, son rôle dans la Révolution, et à l'indulgence de so parti alors dominant dans la Chambre des Députés mais qui ne put cependant se dispenser de lui inflige un blâme plus que mérité. Voici les faits :

La Restauration avait, en 1825, reconnu l'indépen dance d'Haïti, en stipulant le paiement d'une indem nité de 150 millions payable par cinquièmes, au profi des propriétaires dépossédés. Ces conditions avaien été acceptées par le gouvernement de cette ancienn colonie ; mais ce gouvernement ne possédant pas contre l'opinion commune, de richesses accumulée qui lui permissent de se libérer, il dut recourir à l voie de l'emprunt. Il créa en conséquence des obliga tions portant intérêt et remboursables par annuités Ces obligations, du chiffre de mille francs chacune furent soumissionnées au prix de 800 fr. par une con-

pagnie composée de M. J. Laffitte, de MM. de Rothschild et de divers receveurs généraux. Ces soumissionnaires versèrent le premier cinquième qui, par suite de la réduction résultant du rabais auquel ils avaient obtenu les obligations, ne s'éleva qu'à 24 millions, au lieu de 30 que s'était obligé à fournir le gouvernement haïtien. Celui-ci devait envoyer régulièrement les valeurs nécessaires pour le service des intérêts et de l'amortissement des annuités. Bientôt il cessa de remplir cette obligation. Les soumissionnaires de l'emprunt, qui n'avaient pas encore écoulé toutes les obligations par eux souscrites, et qui craignaient la dépréciation qu'entrainerait pour ces titres la suspension des intérêts, s'adressèrent à M. de Villèle alors ministre des finances et président du Conseil. Ils lui représentèrent que cette suspension enlèverait tout crédit au gouvernement haïtien, ne permettrait pas la réalisation du restant de l'emprunt, constituerait une déception et une ruine définitive pour les colons. Ils lui offrirent en conséquence de faire l'avance de la somme nécessaire pour éviter tout retard, à la condition que le gouvernement français leur en garantît le remboursement, auquel du reste devait être affecté par préférence le montant des envois que ferait le gouvernement haïtien. Par là, le crédit de ce gouvernement serait sauvé pour un temps, ce qui permettrait soit de le contraindre à tenir ses engagements, soit de modifier les conventions existantes, enfin de sauvegarder les intérêts des anciens colons. M. de Villèle accéda à ces propositions, et donna par une lettre la garantie demandée. Le secret devait être gardé sur ce point,

afin d'éviter dans l'intérêt de tous que le gouvernement haïtien n'abusât de la facilité de la France pour éluder ses engagements. Les mêmes faits, la même inexactitude de la part d'Haïti se reproduisirent, et M. de Villèle consentit encore à donner la garantie demandée. Bref, les avances des soumissionnaires s'élevèrent à environ cinq millions.

Les choses en cet état, M. de Villèle perdit le pouvoir, et les soumissionnaires s'adressèrent à M. Roy, nouveau ministre des finances, pour lui demander la continuation de la garantie et la confirmation de celle que leur avait donnée son prédécesseur. M. Roy déclara se refuser à intervenir dans les rapports des soumissionnaires avec le gouvernement haïtien, et à se prononcer sur la validité de la garantie accordée par M. de Villèle. Sur cette réponse, les soumissionnaires se pourvurent devant le conseil d'État, pour faire reconnaître cette validité. M. Roy ayant lui-même quitté le ministère, M. de Chabrol, qui prit le portefeuille des finances dans le cabinet de M. de Polignac, fit rendre par le Roi, le 29 novembre 1829, une décision longuement motivée qui confirmait la garantie donnée par M. de Villèle, mais renvoyait à cinq ans l'exigibilité de cette garantie. Par là, le ministre se donnait le temps de négocier avec Haïti, de façon à rendre la garantie inutile, ou de s'adresser aux Chambres pour obtenir d'elles le crédit nécessaire à son exécution.

Tel était l'état des choses lorsque, après la Révolution de Juillet, M. Laffitte prit, le 2 novembre 1830, la présidence du Conseil et le portefeuille des finances.

A peine investi de ces fonctions, il se fit, par une ordonnance du Roi du 30 novembre, autoriser à payer aux adjudicataires de l'emprunt d'Haïti la somme de 4,848,905 fr., à laquelle s'appliquait la garantie. Ce paiement fut fait en bons du Trésor, à échéances échelonnées représentant environ un an de terme, et sans intérêt.

Lors du réglement des comptes de 1830, qui n'eut lieu qu'en 1833, la Commission de la Chambre des Députés, Commission dans laquelle M. Laffitte reconnaissait compter plusieurs amis, proposa à l'unanimité le rejet de cette somme, comme illégalement et irrégulièrement payée. M. Passy, rapporteur de la Commission, dans un travail remarquable par la clarté, la précision et l'invocation des vrais principes, exposa les faits et justifia les conclusions de la Commission. Il soutint que la France n'était nullement engagée envers les soumissionnaires. M. de Villèle, en effet, simple ministre, n'avait pu sans crédit ouvert par les Chambres, même sans ordonnance du Roi, obliger le Trésor. Quant à la décision royale du 29 novembre 1829, outre que par elle-même elle était insuffisante pour créer une pareille obligation, elle stipulait un terme de cinq années pour l'ouverture de la garantie. Il était du reste bien évident, par la contexture de ces actes, par les délais qu'ils réservaient, que les ministres entendaient soumettre, quand le moment serait venu, la question aux Chambres. Restait l'ordonnance du 30 novembre 1830, qui avait autorisé le paiement. D'abord une pareille ordonnance, qui n'avait point été publiée, était-elle exécutoire? C'était une première

question que se posait le rapporteur. Ensuite, quelle était la légalité, la force obligatoire de cette ordonnance ? En principe, nulle dépense ne devait être faite qu'en vertu d'un crédit législatif préalable. Par exception seulement, des ordonnances pouvaient en autoriser; mais il fallait pour la validité de ces dépenses la réunion des circonstances suivantes : qu'il s'agît de cas urgents et imprévus ; que les Chambres ne fussent pas assemblées ; enfin que les ordonnances leur fussent soumises dans leur plus prochaine session, pour être converties en lois. Or, dans l'espèce, aucune de ces circonstances n'existait. Il ne s'agissait pas d'un cas urgent et imprévu, puisque tout avait été réglé par la décision royale du 29 novembre 1829, et qu'un délai de cinq ans avait été fixé pour l'exigibilité éventuelle de la garantie. Enfin, l'ordonnance avai été rendue en pleine session des Chambres et ne leu avait pas été soumise. Tout était donc illégal, irrégu lier dans ce paiement ordonné et effectué par un mi nistre qui, dans cette affaire, était une des parti prenantes. La Cour des comptes, aux investigatio de laquelle les faits n'avaient pas échappé, était allé dans son rapport, plus loin que la Commission. A guant des termes dans lesquels l'opération avait é mentionnée sur les livres du Trésor, elle avait décla qu'il y avait eu tentative de dissimulation. Elle av même laissé planer le soupçon de fraude.

M. Laffitte, si vivement inculpé, dut monter à la tribune pour se défendre. Il fut écouté avec un religieu silence. Il chercha d'abord à établir qu'il s'agissa moins, dans l'espèce, d'une opération de trésorer

que d'un acte politique, destiné à sauvegarder l'existence du traité conclu avec Saint-Domingue et les droits des colons. Il déclara ensuite que l'ordonnance du 30 novembre 1830 et le paiement qui l'avait suivi avaient été fondés sur les mêmes principes que la loi du 30 octobre, qui autorisait les prêts au commerce, sur la nécessité de soutenir des maisons qui venaient puissamment en aide à ce commerce. Enfin, comprenant que ces raisons ne pouvaient prévaloir contre les faits et les principes, il dut invoquer ses antécédents, la confiance dont il avait toujours joui et la notoriété de sa probité : « Du ministère Villèle, du ministère Polignac, du ministère du 8 novembre, dit-il, moi seul, Messieurs, j'avais un intérêt personnel dans cette opération ; seul je pourrais être coupable ; l'intérêt privé aurait pu me porter à sacrifier l'intérêt public. Je n'ai changé ni d'opinions ni de principes. Momentanément attaché malgré moi sur le banc des ministres, j'ai toujours siégé sur les bancs de l'opposition.

« Eh bien ! en 1814, Louis XVIII me confia sa fortune particulière ; Napoléon me confia le pain de son exil. En 1819, le gouvernement, en discussion avec d'autres contractants de nos emprunts, me choisit pour son arbitre ; j'opposai mon intérêt personnel, contraire à celui qu'on voulait me confier. *Raison de plus*, répliqua le Président du conseil des ministres. L'affaire s'arrangea.

« Sous Napoléon, sous Louis XVIII, sous Charles X, j'ai donc passé pour honnête homme. Sous Louis-Philippe ne le serais-je donc plus ? Prononcez. Ce

« doute ne peut planer sur ma tête. Rejetez l'amendement de votre Commission, ou traduisez-moi devant « la Chambre des Pairs. »

C'était un singulier et triste spectacle que celui d'un homme qui, naguère, avait presque disposé de la Couronne de France, réduit à une telle justification et à implorer en quelque sorte la commisération de la Chambre.

Une circonstance compliquait la question. Pendant les trois journées de combat de Juillet 1830, M. de Montbel, qui dirigeait par intérim le ministère des finances, avait fait délivrer aux troupes qui, combattant dans les rues, loin de leurs casernes, ne pouvaient recevoir aucune distribution, une somme de 317,000 francs, pour acheter des vivres. Ici le ministre ordonnateur n'avait rien touché personnellement, et l'on aurait bien pu, dans d'autres circonstances, soutenir qu'il s'agissait d'un cas urgent et imprévu. Mais, après la Révolution, ces raisons ne pouvaient être accueillies. En conséquence, la Commission de la Chambre des Députés avait proposé le rejet de la somme. La coïncidence de ces deux irrégularités, appartenant aux deux régimes contraires, était de nature à embarrasser la Chambre si, au lieu de s'en tenir comme la Commission aux principes financiers, elle voulait écouter les considérations de parti. Pouvait-elle condamner l'une et jeter sur l'autre, bien plus grave, bien plus dommageable au Trésor, le voile d'une indulgente absolution? Quelques anciens amis de M. Laffitte, entre autres M. Salverte, qui dérogea cette fois à son puritanisme habituel, essayèrent de lui porter secours, en invoquant

les circonstances politiques. M. Humann, alors ministre des finances, soutint que le rejet proposé par la Commission était une mesure dépourvue de sanction, partant inutile; que l'accusation devant la Chambre des Pairs était seule praticable, doctrine qui fut vivement combattue par M. Passy. Cet orateur la représenta comme subversive de la comptabilité publique et des droits de la Chambre, puisqu'elle tendrait à enlever toute sanction et, par conséquent toute autorité, aux rejets de dépense qu'elle croirait devoir faire. Enfin, ce rapporteur objecta que cette doctrine n'affranchirait pas seulement M. Laffitte, mais M. de Montbel.

Un amendement fut présenté pour confondre dans un acquittement commun les auteurs des deux dépenses incriminées. Mais, dans de telles circonstances politiques, il ne pouvait être et ne fut pas accueilli. Enfin la Chambre en adopta un par lequel les comptes de 1830 furent approuvés, « y compris, était-il dit, le « paiement de 4,848,905 fr., irrégulièrement autorisé « par l'ordonnance du 30 novembre 1830, laquelle est « admise à raison de la gravité des circonstances. » Quant au paiement ordonné par M. de Montbel, il était exclu de l'approbation.

Cette affaire, si on la rapproche de celle des travaux ordonnés à la chancellerie par M. de Peyronnet peu d'années auparavant, suggère de tristes réflexions sur l'iniquité des partis. Dans le cas de M. de Peyronnet, la somme était minime, les travaux profitaient à l'État, le ministre était pur de tout intérêt, enfin l'irrégularité était, au point de vue du droit financier, au moins fort contestable. Dans l'autre affaire, au contraire, la

somme était considérable, la perte presque certain puisque le Trésor ne recevait comme contre-partie ses avances qu'un recours à peu près illusoire sur République d'Haïti, dont l'insolvabilité ou le mauve vouloir résultait du fait même ; le ministre était pe sonnellement intéressé dans le paiement ; enfin, il avait violation manifeste de la décision Royale du novembre 1829 et des règles constitutionnelles financières. Cependant le parti libéral montra u sévérité inflexible pour l'infraction la plus légère et plus douteuse, et une mansuétude extrême pour l'i fraction la plus grave, la plus incontestable, la pl préjudiciable au Trésor. C'est qu'à ses yeux les homm furent tout ; que dans un cas il s'agit de frapper adversaire, et dans l'autre de sauver un de ses che La Commission seule tint une conduite conséquen impartiale et conforme aux principes.

Cette affaire était de nature à fermer pour l'ave devant M. Laffitte l'accès du pouvoir : résultat d furent peut-être secrètement satisfaits ceux que g naient le souvenir de sa popularité, ses appréciatio quelquefois sévères de la direction donnée au Gouv nement, enfin le poids de la reconnaissance. En jet un coup-d'œil d'ensemble sur la vie de M. Laffitte, reconnaît que, s'il était doué de qualités aimables, ne possédait pas l'étendue de connaissances, la pr fondeur de conception, la hauteur de vues et la m dération nécessaires pour la bonne direction des fin ces et de la politique. Homme de parti avant tout, suivait aveuglément sa passion. Ce fut lui qui, ap Juillet, Président du Conseil des Ministres, oublian

la fois et la générosité qui ennoblit le succès et l'esprit de conciliation si nécessaire à un Gouvernement nouveau et fragile, divisa les Français en vainqueurs et vaincus, et par cette insultante classification, contribua à rendre irrémédiable l'hostilité des partis. Écrivain nul, orateur médiocre, il ne dut sa popularité parisienne et son influence qu'à sa fortune, à l'usage politique qu'il en fit et à sa haine contre les hommes et les choses de la Restauration. Aussi, quand sa ruine et la chute de ce régime ne lui laissèrent plus que sa valeur personnelle, il tomba dans l'impuissance et la nullité politique.

Les sacrifices du Trésor en faveur du travail et de l'industrie ne se bornèrent pas aux secours que nous venons d'énumérer. La stagnation, la misère, résultats naturels de la crainte, de la défiance, du resserrement des capitaux, se perpétuant, il fallut encore qu'en 1831 une loi ouvrît au ministre de l'intérieur un nouveau crédit de dix-huit millions, destiné à subventionner des travaux en faveur de la classe ouvrière. Cette loi ne fut pas adoptée sans de vives discussions. On en attaqua le principe, en soutenant qu'elle constituait une taxe des pauvres, et que, par suite de l'assiette des impôts, c'était sur la classe nécessiteuse même que cette taxe retomberait en grande partie, en sorte que l'on prendrait à des pauvres pour en soulager d'autres. On disait qu'il n'appartient pas à l'État de se faire entrepreneur d'industrie, et qu'en tout cas son action ne pouvait suppléer à l'activité sociale. Une disposition surtout était critiquée, celle qui, sur les 18 millions, en laissait cinq à la disposition du

ministre, pour dépenses indéterminées et imp
Le ministère répondit à ces objections et la
adoptée.

Mais ces dépenses, dont la plus considéra
prêt de 30 millions, ne constituait qu'une
avance, dans laquelle le Trésor devait rentre
promptement, n'étaient pas la plus lourde des
dont la Révolution de Juillet dût être la sou
l'occasion pour les finances publiques. Le n
régime étant ou se croyant menacé par l'Europ
de son côté, éprouvait à son égard les mêmes
tudes, devait nécessairement accroître nos for
litaires. Un des premiers actes de ce régime a
le licenciement de la Maison militaire du Roi
Garde et des Suisses. Il en était résulté une d
tion d'effectif de trente-trois mille hommes (1)
la compenser, on avait créé deux régiments d'i
rie de ligne, six bataillons d'infanterie légère,
giment de cavalerie; on avait augmenté les
régiments de vingt-quatre escadrons et l'artill
dix batteries. Ces cadres ne formaient guère
tiers pour l'infanterie, et la moitié pour la ca
et l'artillerie, de ceux qu'on venait de supprim
versa dans ces cadres et dans ceux de la lig
cienne un nombre suffisant de jeunes soldats, e
que la perte causée par le licenciement fut p

(1) Savoir:	Maison militaire................	1.629 ho
	Garde royale, y compris 4,644 Suisses......................	23.597
	Troupes suisses de la ligne.....	7.905
	Total..............	33.131 ho

exactement compensée (1). Cette mesure eut pour résultat la substitution de sept mille soldats à pareil nombre d'officiers et de sous-officiers, et une économie de 10,828,000 francs. Ce fut en outre une grande satisfaction donnée au parti libéral. Les gardes du corps et les Suisses lui rappelaient des souvenirs hostiles à la Révolution, et il ne voulait dans l'armée française que des troupes nationales.

Mais c'était là une simple transformation et non une augmentation de forces. Il fut facile d'arriver rapidement à cette augmentation, grâce au nombre et à l'excellence de ces cadres pour lesquels, dans l'ardeur aveugle d'opposition qui possédait les hommes de cette époque, on avait tant critiqué la Restauration. Il suffit d'ajouter à ces cadres ceux d'un nouveau régiment d'artillerie et de quelques bataillons et escadrons, qui achevèrent de compenser le licenciement, et d'y verser les nouveaux soldats que procurèrent des appels faits tant sur les classes antérieures que sur celle de 1830. Par là l'effectif fut porté à 434,000 hommes, qu'il serait facile, disait le ministre de la guerre, d'élever à 500,000 et au-delà, au moyen des cadres existants, si les circonstances l'exigeaient.

Cet accroissement d'effectif ne pouvait évidemment être obtenu et maintenu sans un surcroît corrélatif de dépense. Le budget de 1830 avait été basé sur un effectif de 231,000 hommes et 46,000 chevaux, et une allocation de 187 millions en chiffres ronds. Le nouvel effectif, fixé à 434,000 hommes et 90,000 chevaux,

(1) La nouvelle organisation fit entrer ...... 22.873 hommes.

présentait donc 210,000 hommes de plus à équi
entretenir, et 45,000 chevaux à acheter, harnac
nourrir. Ce surcroît de dépense était évalué pou
à 115 millions. Ce qui augmentait encore cons
blement le budget de la guerre, c'était une som
65 millions demandée par le ministre pour ap
sionnements de précaution en vivres, fourrages,
d'hôpitaux et de campement, pour achat et fabri
de bouches à feu, armes et munitions, pour tr
urgents de fortifications et bâtiments militaire
le ministre déclarait avoir été complètement
gés par les deux Gouvernements précédents,
pour solde de congé aux officiers licenciés et
non compris dans la nouvelle organisation. Il y
en effet, environ deux mille officiers qui, par
des violents changements apportés dans l'arm
trouvaient privés de leurs emplois.

Ces 65 millions doivent arrêter un instant l'atte
D'abord, sur les quinze millions compris dans
somme pour les fortifications, etc., l'assertion d
nistre relative à la négligence du Gouvernement
rieur fut vivement relevée. On rappela que, f
pour l'Empire, elle ne l'était pas pour la Restaur
qui avait consacré 120 millions à ce genre d
pense. On fit remarquer que la majeure parti
quinze millions devait s'appliquer à des travau
défense entièrement nouveaux à entreprendre à
et à Lyon ; enfin que, pour les places fortes pr
ment dites, le ministre demandait simplement l
me allocation que la Restauration, preuve qu'ell
tait point insuffisante. Mais c'est surtout une so

de trente-cinq millions pour achat et fabrication de bouches à feu, armes et munitions qui peut paraître difficile à justifier, quand on considère les immenses richesses que la Restauration avait accumulées dans les arsenaux en canons, affûts, voitures, armes et munitions de tout genre, et dont l'énumération fut produite, comme nous l'avons vu par M. de Caux, lorsqu'on chercha, par des accusations téméraires, à faire accepter cette dépense par les Chambres. Disons qu'une partie de la somme était destinée à deux marchés restés tristement célèbres, celui des fusils appelés Gisquet du nom du fournisseur, et celui des sabres-poignards.

Le principal motif invoqué en faveur de l'allocation des trente-cinq millions fut, outre les accusations mentionnées plus haut, la nécessité de réparer le vide causé dans les arsenaux par l'armement de la garde nationale. Ce fut un des faibles de ce temps que la passion de jouer à la garde nationale. On aurait pu se procurer une force puissante, redoutable, si comme le demandait l'opposition de cette époque, on eût organisé et mis sur pied une garde nationale mobile, composée des hommes jeunes, robustes, propres à la vie militaire. Mais le Gouvernement, qui craignait avant tout de se voir entraîné à la guerre, se refusait à cette mesure et préférait une garde nationale plus nombreuse, comprenant les hommes de tout âge, de toute complexion, qui pût constituer un élément d'ordre et non de force militaire, d'autant mieux qu'en lui confiant des armes, on avait soin de ne pas lui apprendre à s'en servir. Avec une imprudence injusti-

fiable, on vida en 1830 et 1831 nos arsenaux d… nombreux et excellents fusils qu'ils contenaient, po… les confier à cette milice, en sorte que, si la guer… eût éclaté, il ne se serait plus trouvé d'éléments d'ar… mement pour les augmentations d'effectif, ou de remplacement pour les pertes qu'aurait pu éprouver l'armée de ligne. Voici le curieux détail des armes fournies à la garde nationale en 1830 et 1831 :

860.000	fusils ;	600	bouches à feu ;
12.906	mousquetons ;	434	affûts ;
4.177	pistolets ;	566	caissons ;
200.000	sabres briquets ;	95.380	coups de canon ;
4.082	sabres d'artillerie ;	1.708.000	cartouches ;
5.107	sabres de cavalerie légère ;	225.000	kilogram. de poudre.
1.587	lances ;		

De toutes ces armes, celles qui causaient un vide à peu près absolu dans les arsenaux, c'étaient les fusils. En 1831, il ne pouvait en exister plus de douze cent mille. Or, l'armée de ligne comptant 275,000 hommes d'infanterie, on voit en ajoutant les fusils dont ils étaient pourvus à ceux de la garde nationale, que les arsenaux étaient épuisés. Il y a plus, ce vide imprudent devait se perpétuer pendant quelques années, puisque les armes à fabriquer paraissaient encore dévolues à la garde nationale. Une décision du Roi du 18 juillet 1831 fixait à 1,200,000 le nombre des fusils à délivrer à cette milice, et le ministre de la guerre

énonçait qu'outre les 860,000, il lui en serait remis 200,000 en 1832 et 140,000 un peu plus tard (1).

Le ministre de la guerre divisa son budget de 1831 en deux catégories qualifiées l'une d'ordinaire et l'autre d'extraordinaire. Pour la première, qui établissait le pied de paix, il adopta l'effectif tant critiqué de la Restauration, c'est-à-dire 225,000 hommes. Mais, comme la suppression de la maison du Roi, de la garde et des suisses avait procuré une économie de dix millions, au lieu des 186 millions alloués à ce gouvernement par le budget de 1830, il n'en demandait que 176. Tout ce qui dépassait le pied de paix composait le service extraordinaire, dont le chiffre s'élevait à 196 millions. Le budget total de la guerre atteignit donc 373 millions.

Malgré la longueur des sessions, ce ne fut pas en vertu d'autorisations législatives que ce surcroît considérable de dépense fut entrepris, mais en vertu d'ordonnances du Roi ouvrant des crédits extraordinaires, contre lesquels le parti qui occupait désormais le pouvoir, malgré ses protestations antérieures, ne trouvait plus d'objections. Trois ordonnances des 2, 6 et 29 janvier 1831 ouvrirent au ministre de la guerre pour 47 millions de crédits extraordinaires. L'ensemble même de la dépense ne put être l'objet d'une approbation législative solennelle et préalable, puisque, chose difficile à croire, pendant plusieurs années les budgets ne furent pas régulièrement et opportunément votés, et que la France retomba sous le régime des

(1) Budget des dépenses de l'exercice 1832. Note préliminaire, page 212, et tableau page 282.

douzièmes provisoires, dont M. de Villèle l'av
heureusement fait sortir.

Ce fut le Maréchal Soult qui procéda comme
nistre de la guerre à cet accroissement des f
militaires. Avant lui, le Général Gérard avait acco
la triste mission de modifier le personnel des offic
Son court passage au ministère avait dû lui fair
connaître si, comme il l'avait énoncé sous la Res
ration, on pouvait entretenir 500,000 hommes
deux cents millions. C'était un prodige qu'en tout
n'accomplit pas, comme nous venons de le voir,
successeur. On peut se demander quels antécéd
de la vie militaire et politique du Maréchal Soult
valaient la haute confiance et l'influence que lui
corda, dès son début et pendant toute sa durée, la
narchie de Juillet. L'un des lieutenants de Massén
siège de Gênes, de Napoléon à Austerlitz, il a
montré dans ces positions secondaires les qualités
bon subordonné, la bravoure, l'exécution prom
fidèle, brillante même des ordres reçus. Mais une
commandant en chef une armée en Portugal et en
pagne, il n'avait fait que commettre des fautes et s
des revers, et n'avait pas même rapporté de ces tr
campagnes la haute réputation de régularité admi
trative et de désintéressement, qui entourait du m
les noms de quelques-uns de ses collègues, tels
Ney et Marmont, non moins malheureux que lui
la direction des opérations de guerre. Homme
Cent-Jours, comme le Général Gérard et la plu
des militaires dont s'entoura le gouvernement
Juillet, il avait combattu à Waterloo pour une c

dont le succès eût réduit le duc d'Orléans, ainsi que les autres membres de la maison de Bourbon, au rôle de fugitif et de proscrit. C'étaient là d'étranges titres à la faveur d'un Roi qui se plaisait à se considérer comme quasi-légitime. On ne peut voir dans cette faveur qu'un effet de la politique qui portait le nouveau régime à chercher un élément de popularité dans une recrudescence de la légende impériale, politique fausse et périlleuse, véritable aberration qui devait profiter plus tard à l'héritier de l'Empire, au plus dangereux ennemi du gouvernement parlementaire.

Outre l'accroissement des dépenses résultant des armements, les finances de l'État souffrirent d'une diminution dans les recettes, qui fut le résultat en partie de la commotion politique, en partie de modifications apportées dans l'assiette et le tarif de certains impôts. La Révolution de Juillet avait été, dans beaucoup de localités, le signal d'une vive opposition contre les droits sur les boissons, de la part des classes populaires, qui les considèrent comme un obstacle à leurs plus chères jouissances, et des débitants gênés par l'exercice et assez perspicaces pour discerner que c'est à eux surtout que doivent profiter les dégrèvements. La perception avait même été complètement entravée sur certains points. Le nouveau gouvernement crut devoir, dans un intérêt de popularité, céder au vœu des masses. En conséquence, les lois du 17 octobre et du 12 décembre 1830 apportèrent des adoucissements et dans les tarifs des droits et dans le mode de perception, qui permirent la substitution de l'abonnement à l'exercice. En résultat, il y eut dans

le produit de ces droits, pendant l'année 1831, u
diminution de 32 millions comparativement à 1830,
de 40 millions comparativement à 1828. Cette dimi
nution si dommageable au Trésor, surtout dans d
pareilles circonstances, profita, comme il était facil
de le prévoir, bien moins aux classes populaires qu'au
cabaretiers, principaux instigateurs des plaintes. I
n'en pouvait guère être autrement. C'est chez eux, en
effet, que le peuple consomme les boissons. Or l
cabaretier, outre son intérêt qui le pousse à s'attribue
la plus large part dans le bénéfice résultant des dégrè-
vements, ne peut, par la nature des choses, que for
difficilement en faire profiter le public. La consom-
mation s'effectuant chez lui par petites fractions, l
dégrèvement se réduit sur ces fractions à des quanti-
tés infinitésimales, que ne représente aucun signe mo-
nétaire courant, et dont il ne peut, par conséquent,
dans la plupart des cas, tenir compte au consomma-
teur. Le Trésor subit donc un grave dommage, sans
profit pour le vrai public.

En présence des accroissements de dépense causés
par les armements et de la diminution des recettes, l
nouveau gouvernement sentit le besoin impérieux d
faire des économies. Il le devait, du reste, pour n
pas donner un trop éclatant démenti aux accusations
de prodigalité dont le parti libéral avait, avant so
triomphe, poursuivi la Restauration, et aux promesse
de gouvernement à bon marché qu'il avait fait miroi
ter devant la France. Ce fut surtout à la réduction d
gros traitements qu'on s'attacha. On abaissa, ma
dans une proportion encore insuffisante, ceux des n

nistres. On supprima entièrement les appointements de trente mille francs que touchaient les cardinaux en sus de leur rémunération épiscopale. Leur dignité fut considérée comme étrangère, et l'on voulut punir le haut clergé de la domination à laquelle il avait aspiré. On réduisit l'archevêque de Paris de cent à cinquante mille francs, les directeurs généraux des administrations financières de quarante à vingt mille francs. Enfin les conseillers d'État, les préfets et les principaux chefs de l'administration et des corps judiciaires subirent aussi des diminutions. Mais on ménagea les positions secondaires, les emplois inférieurs, sur lesquels on n'a que trop souvent fait porter le poids des économies. Les gros traitements, objet des réductions, n'étaient pas pour la plupart imputables à la Restauration, qui avait simplement maintenu l'état de choses existant. Ils remontaient à l'Empire, qui avait récompensé par là ses auxiliaires, ses instruments et ses serviteurs, et qui considérait le luxe officiel, la pompe, comme un moyen de prestige aux yeux du vulgaire, comme l'accompagnement obligé de la Monarchie asiatique qu'il ressuscitait en France.

Mais ces réductions de traitement étaient-elles suffisantes pour répondre aux critiques et aux promesses du parti libéral, ainsi qu'au grand mouvement de Juillet ? N'était-ce pas la centralisation, le système tout entier de l'administration qu'il eût fallu modifier, pour obtenir des résultats vraiment sérieux en finances comme en politique ? Pouvait-on croire qu'on établirait la liberté et l'économie, en prenant pour fondement la centralisation autoritaire et le fonctionnarisme

salarié de l'Empire? Ce sont là des questions d l'examen nous entraînerait trop loin.

L'insignifiance des économies que nous ven d'énumérer, comparativement à l'immense accrois ment des dépenses, dut faire recourir à des moy extraordinaires de recette. On les trouva dans mesures suivantes :

Une première loi du 5 janvier 1831 affecta aux beso de l'État les rentes trois pour cent dépendant de l'inde nité, qui devaient former le fonds commun, c'est-à-d être réparties entre les anciens propriétaires dép sédés qui n'auraient point été équitablement indem sés. Le chiffre de ces rentes fut fixé provisoiremen trois millions, devant produire au cours de l'époque capital de 54 millions. L'inscription au Grand-Livr l'aliénation de ces rentes furent autorisées ; mais l' suffisance de cette ressource porta M. Laffitte, al ministre des finances, à proposer de nouvelles n sures aux Chambres. Il demanda la faculté de cr pour 200 millions d'obligations du Trésor, rembo sables à l'échéance de cinq années au moyen de vente de trois cent mille hectares de bois de l'Ét dont le produit serait affecté à cette destination. La du 25 mars 1817 avait, comme on peut se le rappel mis à la disposition du gouvernement Royal quantité de bois représentant quatre millions de re nu, pour constituer un commencement de dotat immobilière en faveur du clergé. Mais ce gouver ment avait eu la sagesse de ne point user de la fac qui lui avait été ainsi plutôt imposée qu'accordée. demanda l'abrogation de cette disposition législati

et l'affectation de ces bois aux besoins de l'État. D'un autre côté, des doutes s'étant élevés dans quelques esprits sur la possibilité du placement des obligations, la Commission de la Chambre des Députés proposa d'accorder au ministre la faculté de créer, au besoin, des rentes cinq pour cent pour la réalisation des deux cents millions. La loi du 25 mars 1831 consacra toutes ces propositions. Elle autorisa la création des obligations; elle abrogea la disposition de la loi de 1817 relative aux bois ; elle permit la vente de ces bois au profit de l'État, jusqu'à concurrence d'un revenu de quatre millions ; enfin elle accorda au ministre des finances la faculté de créer et aliéner des rentes cinq pour cent pour la réalisation totale ou partielle des deux cents millions.

Ce ne fut pas tout : M. Louis qui, dans ce temps d'extrême mobilité ministérielle, avait succédé à M. Laffitte, proposa par un nouveau projet de loi d'augmenter pour 1831 le principal de la contribution foncière de cinquante-cinq centimes, et celui des patentes de cinquante centimes. La première de ces surcharges devait produire 85 millions, la seconde 12, et l'ensemble, y compris l'allocation pour frais de recouvrement, un total de cent millions. Quant à la contribution personnelle et mobilière, elle n'échappait à la mesure que parce que, au moyen d'un changement dans le mode de sa perception dont nous aurons à parler, elle devait subir une notable aggravation. M. Louis qui, dans ses passages au ministère en 1830 et 1831, joua un assez triste rôle, car ce fut alors qu'avec l'autorité résultant de sa fonction, il accusa les chefs de l'expé-

dition d'Alger d'avoir détourné une partie du Trésor de la Régence, accusation dont une enquête approfondie prouva ensuite la fausseté, M. Louis, pour justifier sa proposition, invoqua les dégrèvements accordés à la propriété foncière par la Restauration, qu'il blâma d'y avoir consenti avant que toutes les dettes arriérées fussent acquittées, comme s'il pouvait ignorer non seulement qu'elles l'avaient été, mais que la puissance de l'amortissement eût permis à ce gouvernement, ainsi que l'avait dit M. Roy, d'éteindre complètement la dette publique dans un assez court espace de temps.

La Commission de la Chambre des Députés chargée de l'examen du projet recula devant l'énormité de la surcharge. En conséquence, elle proposa, par l'organe de M. Humann, son rapporteur, qui fit un exposé très clair de la situation du Trésor, de ne point comprendre les patentes dans l'aggravation d'impôt, de la réduire pour la contribution foncière à trente centimes du principal, ce qui produirait un supplément de recette de 46 millions ; enfin de compléter la somme demandée par le ministre, en autorisant l'émission et la négociation d'une quotité de rente cinq pour cent suffisante pour produire une somme de cinquante millions. Ces propositions furent adoptées, et de plus la Chambre, sur la demande de l'un de ses membres, inséra dans la loi une disposition qui soumit à une retenue de 2 à 25 pour cent tous les traitements et remises, à partir d'un minimum de mille francs. Cette loi, qui ne subit aucune modification à la Chambre des Pairs, fut promulguée le 18 avril 1831. Elle éleva

en outre à deux cents millions le chiffre des bons du Trésor que le ministre était autorisé à émettre. Enfin, pour le cas d'insuffisance de cette somme, elle permit des émissions supplémentaires en vertu d'ordonnances du Roi, disposition dont on est en droit de s'étonner, quand on considère qu'elle était due à l'initiative d'un Cabinet présidé par M. Casimir Périer, et que cet homme d'État l'avait combattue, ainsi que nous l'avons vu, comme plaçant la fortune publique à la merci du pouvoir exécutif, lorsque M. de Villèle l'avait fait insérer pour la première fois dans une loi de finances.

Le résultat de toutes ces mesures fut de mettre à la disposition du Gouvernement, sauf réalisation, des ressources extraordinaires jusqu'à concurrence de 356 millions (1). On eut même bientôt lieu de craindre qu'elles ne fussent insuffisantes. Les Autrichiens, en effet, ne tenant aucun compte du principe de non intervention ploclamé par la France, étaient entrés à Bologne. A cette nouvelle, M. Casimir Périer, tout en protestant du désir de maintenir la paix, demanda aux Chambres l'ouverture d'un nouveau crédit extraordinaire, mais purement éventuel, de cent millions, et

(1) Savoir :

1° Trois millions de rente 3 0/0 représentant un capital de	54.000.000 fr.
2° Obligations, aliénations de bois et négociations de rentes pour	200.000.000
3° Addition au principal de la contribution foncière	46.458.808
4° Crédit en rentes jusqu'à concurrence d'un capital de	50.000.000
5° Retenues sur les traitements	6.000.000
Total	356.458.808 fr.

une loi du 21 avril 1831, sanctionnant cette demande, autorisa le Gouvernement, en cas de nécessité dans l'intervalle des sessions, à augmenter de cette somme, par simple ordonnance, les ressources extraordinaires.

Cette loi ne fut pas adoptée sans une discussion approfondie, et qui mit en relief quelques faits curieux. On demandait d'abord comment, après le vote ou l'emploi de 200 millions destinés à l'armée, un nouveau crédit de 100 millions pouvait être nécessaire. A cette demande le maréchal Soult, ministre de la guerre, répondit que les 200 millions n'avaient servi qu'à porter l'armée au complet du grand pied de paix ; que les 100 millions réclamés étaient destinés à mettre et entretenir en campagne pendant neuf mois trois cent mille hommes, et à appeler à l'activité trois cents bataillons de garde nationale mobile. Pour le premier objet, qui comprenait la gratification d'entrée en campagne des officiers, l'achat des fourgons et mulets de bât, le supplément de soldes et de vivres de campagne, le ministre portait une somme de 75 millions, et pour le second 30 millions, en tout 105 millions. Ainsi, un homme aussi expérimenté en ces matières estimait, en se fondant évidemment sur des calculs sérieux, qu'à cette époque assez voisine de nous, un supplément de 75 millions suffisait pour mettre et entretenir en campagne pendant neuf mois trois cent mille hommes.

On se récriait ensuite sur la proposition du ministère de lever par simple ordonnance le supplément d'impôt de cent millions, mode que l'on taxait d'in

constitutionnalité. Enfin, on exprimait la crainte que ce supplément ne fût demandé à la propriété foncière seule, puisque plusieurs orateurs accrédités avaient déclaré que les contributions indirectes, les douanes et les autres branches de l'impôt ne pouvaient recevoir de surcharge. A la première objection il fut répondu que le surcroît d'impôt étant établi par une loi, le droit de vote des Chambres et celui du peuple de ne payer que des taxes librement consenties seraient respectés. Mais le vote de l'impôt ne consiste pas seulement dans la détermination de sa quotité, il implique le droit d'en établir l'assiette et le mode de perception. Sans cela, tout serait remis à l'arbitraire du pouvoir exécutif. Ce fut pour obvier à cet inconvénient que la Chambre des Députés inséra dans la loi, par amendement, que la répartition des cent millions se ferait sur toutes les natures de contributions proportionnellement. Tous les principes et les droits se trouvèrent ainsi respectés. La loi régla ce qui était de son domaine, et ne laissa que l'exécution au pouvoir ministériel. Le Gouvernement n'eut point à user du crédit facultatif qui lui était ainsi accordé.

Un fait à remarquer, c'est que, sauf la distraction des trois millions de rente de l'indemnité au profit de l'État, tous les crédits extraordinaires ouverts en rentes le furent en cinq pour cent, bien que le trois se maintînt à un taux relativement plus élevé, et qu'en contractant les nouveaux emprunts dans ce dernier genre de fonds, on dût obtenir pour la même quotité de rente un capital plus considérable. On ne peut guère imputer cette exclusion, dont l'État devait souf-

frir, qu'à l'animadversion que ressentaient pour le trois pour cent les hommes du parti libéral, à cause de son origine et de son créateur.

Le ministre des finances, laissant de côté, probablement par la raison que nous venons d'indiquer, les trois millions de rente provenant de l'indemnité, s'occupa, dès le vote de la loi du 25 mars relative aux 200 millions, de réaliser en partie les ressources qu'elle lui confiait. Mais, renonçant à la création d'obligations, qui seules cependant avaient fait l'objet de sa proposition, il ne songea qu'à négocier les rentes mises à sa disposition uniquement comme moyen complémentaire et sur l'initiative de la Commission. Peut-être pensa-t-il que la création d'obligations le forcerait à conserver pour leur remboursement le prix des bois qui seraient vendus, bien que la loi ne l'exigeât pas, tandis que la création de rentes laisserait ce prix disponible. Quoi qu'il en soit, il se fit autoriser par une ordonnance du 27 mars, c'est-à-dire postérieure seulement de deux jours à la promulgation de la loi, à négocier des rentes cinq pour cent jusqu'à concurrence d'un capital de cent vingt millions.

Ce fut à cette occasion que s'organisa ce qu'on appela la souscription nationale. Un financier extra-officiel en prit l'initiative, que le pouvoir accueillit avec faveur, dans l'espoir, outre l'avantage pécuniaire, d'obtenir ainsi une imposante manifestation en faveur du nouvel ordre de choses. Il s'agissait en effet de faire, par un élan spontané, souscrire les rentes au pair, alors que le cinq pour cent ne se cotait à la Bourse qu'entre 75 et 85 francs. Ministres, pairs,

députés, fonctionnaires s'inscrivirent ; mais bientôt il fut manifeste que cet appel au dévouement pécuniaire ne dispenserait pas de la négociation des cent vingt millions par les voies ordinaires. En conséquence, une ordonnance du Roi du 13 avril 1831, après avoir décerné des éloges aux souscripteurs, déclara que l'emprunt de 120 millions lui-même devant être insuffisant pour les besoins de l'État, il serait procédé à son adjudication ; mais qu'indépendamment de cet emprunt, la souscription nationale serait admise jusqu'à concurrence de 80 millions. En outre, le ministre des finances fut autorisé par cette ordonnance et par une loi rendue quelques jours après (21 avril), à délivrer aux souscripteurs, à leur choix, soit des rentes cinq pour cent au pair, soit des obligations à cinq ans d'échéance, rapportant le même intérêt. Au moyen de cette option, qui permettait de ne faire à l'État qu'un prêt temporaire, sans chance de perte sur le capital, on pouvait espérer que la souscription serait entièrement couverte, et compléterait, avec l'emprunt, la réalisation des 200 millions.

L'emprunt fut adjugé, le 19 avril 1831, au prix de 84 francs par cinq francs de rente, à une Compagnie de banquiers qui seule s'était présentée. Quant à la souscription nationale, elle ne produisit que vingt-un millions et demi (21,416,300 francs), résultat peu favorable au double point de vue financier et politique. La grande majorité des souscripteurs prit, comme il était facile de le prévoir, des obligations et non des rentes au pair. Ce fut donc une somme totale de 141 millions que ces deux emprunts procurèrent au

Trésor. Si l'on y joint le prix de la vente des bois pendant cette année (22,703,215 francs), le produit des 30 centimes ajoutés à l'impôt foncier (46,142,590 fr.), et celui de la retenue sur les traitements (6,485,338 fr.), on trouve que le total des ressources extraordinaires réalisées pendant l'année 1831 s'éleva à 217,153,557 francs (1).

Indépendamment de ces ressources purement temporaires, le gouvernement avait songé à se procurer une compensation permanente pour le déficit que créait dans les recettes ordinaires le dégrèvement des boissons. Il crut pouvoir le demander à un changement dans l'assiette de plusieurs branches de la contribution directe. En conséquence, il soumit aux Chambres un projet de loi dont l'objet était de convertir la contribution personnelle et mobilère et celle des portes et fenêtres, d'impôts de répartition en impôts de quotité. Nous ne saurions mieux faire comprendre la nature de l'opération qu'en empruntant quelques passages à l'exposé des motifs présenté par M. Laffitte, alors ministre, exposé dont on attribuait la rédaction à M. Thiers, nommé commissaire du gouvernement.

« Dans l'impôt de répartition, y était-il dit, l'auto-
« rité législative fixe d'avance la somme exigible et la
« répartit ensuite entre les départements. L'autorité
« départementale répartit à son tour le contingent qui
« lui est échu entre les arrondissements ; l'autorité

(1) Compte général des finances pour 1832, page 188.

« d'arrondissement entre les communes, et l'autorité
« communale entre les individus.

« Dans l'impôt de quotité, au contraire, les contin-
« gents ne sont point déterminés d'avance pour les
« diverses circonscriptions territoriales par les auto-
« rités immédiatement supérieures.

« Les agents du fisc s'adressent directement aux
« individus, et leur demandent la contribution qui
« leur est imposée par les conditions de la loi : c'est
« trois journées de travail pour la cote personnelle ;
« c'est une valeur proportionnée au loyer pour la
« contribution mobilière.

« Le caractère de ces deux modes est facile à sai-
« sir. L'impôt de répartition est un abonnement avec
« les localités ; on traite à forfait avec elles, en leur
« laissant le soin de répartir comme elles l'entendent,
« la somme qu'on leur demande. Nécessairement
« l'autorité qui abonne fait un sacrifice de la quantité
« du produit en faveur de la certitude de sa rentrée.
« L'impôt de quotité est l'opposé du précédent. Loin
« d'abonner, le gouvernement, dans ce cas, assied et
« lève l'impôt lui-même. Il a l'avantage de la plus-
« value et court toutes les chances de la perception.

« Trois de nos contributions directes sont impôts
« de répartition :

« La contribution foncière ;

« La contribution personnelle et mobilière ;

« La contribution des portes et fenêtres.

« Quant aux patentes, elles sont impôt de quotité et
« ne pouvaient pas ne pas l'être. »

Le ministre ajoutait qu'à son sens il n'y avait pas

lieu de changer le mode de perception, en ce qui c cernait la contribution foncière, parce qu'il ne prés tait rien de contraire ni à l'équité ni aux intérêts Trésor. Mais il pensait qu'il n'en était point ainsi re tivement à la contribution personnelle et mobilière à celle des portes et fenêtres. Il énumérait les inj tices et les inconvénients qu'elles présentaient : « « répartition des contingents, disait-il, est encore « jourd'hui ce qu'elle était en 1791. L'Assemb « constituante adopta à cet égard une base dont « concevra facilement l'injustice. Elle détermina « somme de contributions que payaient les provinc « de la vieille Monarchie, et répartit entre elles l « nouvelles contributions à proportion de leurs a « ciennes charges. Cette répartition est restée « même, et aujourd'hui les départements qui faisai « partie des pays d'États sont encore les moins ch « gés, tandis que ceux qui faisaient partie des pays « généralité portent aujourd'hui même la peine « leur ancienne condition. Ainsi, dans un dépar « ment aussi riche que celui du Bas-Rhin, la con « bution personnelle et mobilière est payée dan « rapport de 94 centimes par tête d'individu, et d « le Loiret, département bien inférieur en riches « elle est payée dans le rapport de 1 fr. 97 c.

« Ce ne sont pas les seuls signes d'une inéga « choquante. Il y a des départements où la contril « tion personnelle suffit seule pour fournir le cont « gent imposé à la commune, et où l'on se dispe « de percevoir la contribution mobilière. Il y e « d'autres où cette contribution personnelle dépa

« même le contingent, et où l'on n'appelle dès lors à « la cotisation qu'un très petit nombre d'individus : « dans les uns un sur quatre, dans les autres un sur « neuf ou huit. Enfin, on réduit même la valeur des « trois journées de travail dans certains départements, « et on la fait descendre fort au-dessous du tarif fixé « par la loi.

« Il en est de même pour les portes et fenêtres. « Un quart au moins des ouvertures n'est pas porté « au rôle, et il est des lieux où ces ouvertures ne « paient qu'une partie de la taxe à laquelle la loi les « a soumises.

« La perception de ces impôts devient en outre « chaque jour plus inégale, parce que les construc- « tions augmentent sans que le produit s'accroisse. « Ainsi, en 1823, une appréciation des valeurs loca- « tives, faite avec soin, les porta à 300 millions en- « viron dans toute l'étendue de la France. En 1829, « ces valeurs ont été évaluées à 384 millions, sans que « l'État ait aucunement profité de cette différence de « 84 millions, principalement due aux constructions « faites depuis cette époque. »

Le ministre reprochait donc, et avec raison, au mode de perception par voie de répartition, l'inégalité, l'arbitraire et le préjudice causé au Trésor. Mais ce mode présentait deux grands avantages : le premier, de se prêter à des tempéraments, à des ménagements envers les petits contribuables, le second, d'éviter, au moyen de l'interposition des commissaires répartiteurs, de mettre les contribuables en conflit avec les agents du Trésor. Le ministre, en proposant

le nouveau mode de perception, qui lui paraissait pl conforme à la justice absolue et aux intérêts du Tı sor, en énumérait ainsi les avantages : il ne présun pas arbitrairement, disait-il, le produit de l'impôt; taxe exactement les contribuables suivant leur nombı quant à la contribution personnelle, et suivant leur valeurs locatives quant à la contribution mobilière. saisit au fur et à mesure tous les individus arrivaı à la qualité de contribuable et toutes les constructioı qui s'élèvent sur le sol. Le ministre estimait enfin qı ce nouveau mode de perception augmenterait les re cettes du Trésor de vingt-cinq millions, qui compe seraient la perte résultant du dégrèvement sur l boissons.

Ce projet souleva à la Chambre des Députés uı discussion des plus vives. On attaqua surtout l'applic tion du nouveau système à la contribution mobilièr que le ministre proposait de porter à six centimes p franc de loyer, et que la Commission de la Chamb réduisait à cinq centimes. On fit ressortir, outre danger de mettre en conflit direct les contribuables les agents du fisc, celui de confier l'évaluation d loyers, toujours si difficile, surtout dans les commun rurales, à ces agents qui seraient portés à l'exagére On fit valoir que, dans le système de la répartitio s'il s'élevait des réclamations de la part de quelqı contribuable, l'État pourrait les juger avec imparti lité, puisqu'il était désintéressé. Le contingent de commune, en effet, devant toujours être acquitté int gralement, ce que l'un des contribuables ne payait pı retombait à la charge des autres. Le débat ne s'agita

donc qu'entre les contribuables et les commissaires répartiteurs. Dans le nouveau système, au contraire, toute décharge diminuerait pour l'État le produit de l'impôt ; les contestations s'agiteraient entre les contribuables et l'administration, et celle-ci, en statuant sur le différend, serait à la fois juge et partie. On soutint que le nouveau mode augmenterait beaucoup les cotes des petits loyers, ce qui constituerait jusqu'à un certain point une injustice, puisque le pauvre est obligé de consacrer à son loyer une proportion relativement plus considérable de son salaire que le riche de son revenu. On reconnaissait bien que l'impôt mobilier avait pour objet de faire contribuer les capitaux, si difficiles à atteindre ; mais on craignait que le nouveau mode, frappant plutôt en bas qu'en haut, n'arrivât pas au but.

Plusieurs amendements furent proposés, et le ministère, obligé de composer au vu des dispositions de la Chambre, consentit à une modification qui ne convertissait en impôt de quotité que la contribution personnelle et celle des portes et fenêtres, et laissait la contribution mobilière soumise à l'ancien mode de répartition. La Chambre des Pairs, sauf quelques modifications sans importance, adopta le projet ainsi amendé, qui devint la loi du 26 mars 1831. Malgré la restriction de son objet, cette loi souleva lors de son application des troubles sérieux dans plusieurs villes, troubles causés et par l'augmentation, quoique affaiblie, que devait recevoir l'impôt, et par les habitudes d'opposition violente, de lutte armée contre le pouvoir contractées sous la Restauration, et qui causaient au

nouveau gouvernement de si fréquents et si graves embarras. Il fallut l'année suivante renoncer à l'application, quelque partielle qu'elle fût, du nouveau système, et revenir à l'impôt de répartition. (Loi de finances du 21 avril 1832.)

Si l'on veut porter un jugement équitable sur cette tentative du Gouvernement, on reconnaît qu'elle avait pour elle la justice absolue, mais qu'elle témoignait d'un défaut d'expérience et d'une certaine témérité chez les hommes nouveaux qui l'avaient conçue. Ils ne s'étaient pas rendu compte de la difficulté et du danger d'appesantir sur les classes inférieures le poids de la contribution directe. On ne peut guère les faire contribuer aux charges publiques que par l'impôt indirect qui, confondu dans le prix des achats quotidiens, se paie par fractions invisibles et inappréciables. Les hommes depuis longtemps versés dans l'administration s'étaient effrayés du nouveau projet. M. Laffitte le constata dans son exposé ; mais il crut à tort pouvoir passer outre. Il n'y avait qu'un moyen de corriger, non d'une façon absolue, mais autant que le permettait la nature des choses, les inégalités et les injustices résultant du mode de perception existant : c'était de procéder à la révision de la répartition, pour la rendre à la fois plus équitable et plus productive. Aussi ce moyen fut-il, l'année suivante, adopté par la loi de finances.

Revenant sur les ressources extraordinaires créées pour 1831, nous devons faire remarquer qu'aucun des deux ministres qui les réclamaient ne proposa pour leur réalisation de recourir à l'emprunt. M. Laffitte

n'avait demandé que la création temporaire d'obligations remboursables sur le produit de la vente des bois. C'était une simple aliénation de forêts avec anticipation du prix de vente. M. Louis, de son côté, n'avait réclamé qu'une augmentation d'impôts. Ils ne voulaient ni l'un ni l'autre accroître la dette publique. Ce fut la Chambre qui, spontanément, leur ouvrit des crédits en rentes. Il y aurait lieu d'examiner s'il n'eût pas été possible d'éviter d'entrer ainsi, encore en temps de paix, dans la carrière des emprunts. L'amortissement, rendu depuis le 22 juin 1830 à toute sa liberté, jouissait, tant par sa dotation que par les intérêts des rentes rachetées, d'un revenu de 85 millions. Au lieu de créer des rentes nouvelles, n'eût-il pas été plus simple et moins onéreux d'interrompre pendant quelque temps l'action de cet amortissement, pour en appliquer les ressources aux besoins de l'État ? Voici, en effet, ce qui arriva. Le Trésor, comme nous l'avons vu, emprunta en 1831 au taux de 84 ; c'est-à-dire que pour 84 millions de capital, il s'obligea à payer cinq millions de rente. Or, pendant la même année, il racheta au moyen de l'amortissement 4 millions 580,890 francs de rente, qui lui coûtèrent 84,804,286 fr. Il se trouva donc que la somme de 84 millions empruntée par lui et employée en rachats le laissa en définitive grevé d'environ 500,000 francs de rente de plus. Il y aurait eu évidemment avantage, au lieu d'emprunter, à suspendre l'action de l'amortissement. Comme on a pu s'en convaincre, l'amortissement n'est réel que lorsqu'il résulte d'un excédant libre de recettes ordinaires. Emprunter d'un côté et amortir de l'autre,

ce n'est qu'augmenter sa dette, lorsque à capital égal la somme de rentes éteintes est inférieure à celle des rentes créées. L'idée d'user des ressources de l'amortissement parut s'être fait jour dans quelques esprits ; mais elle fut aussitôt abandonnée, par la crainte d'affaiblir le crédit pour le cas où, la guerre survenant, il serait nécessaire d'y recourir sur une large échelle.

Nous arrivons enfin au moment d'exposer quels furent, en définitive, les résultats financiers des deux exercices 1830 et 1831, d'après le règlement des comptes.

L'excédant des dépenses sur les recettes ordinaires s'éleva pour les deux exercices réunis à 330 millions en chiffres ronds (1) (329,743,044 fr. 71 c.). Cet excé-

(1) Les recettes ordinaires de 1830 avaient été évaluées par le budget à	979.787.135 fr.
Les dépenses à	972.839.879
Il y avait donc un excédant probable de recette de	6.947.256 fr.
Mais les recettes, par suite de la Révolution de Juillet, ne s'élevèrent qu'à	968.236.623 fr.
Les dépenses ordinaires au contraire montèrent à	997.874.109
Il y eut donc un excédant de dépense de	29.637.486 fr.
Les dépenses extraordinaires d'un autre côté, toute compensation faite avec les ressources de même nature présentaient un excédant de	34.097.625
L'excédant total des dépenses s'éleva donc à	63.735.111 fr.
Pour 1831 :	
Les recettes ordinaires étaient évaluées à	955.475.704 fr.
A reporter	955.475.704 fr.

dant devait être couvert par les 356 millions de ressources extraordinaires créées en 1831. Mais, comme une partie seulement put en être réalisée pendant cette année, il fallut pourvoir au complément des dépenses au moyen de la dette flottante et des autres sources de recettes temporaires dont pouvait disposer le Trésor. En conséquence, la dette flottante, qui n'était à la chute de la Restauration que de 160 millions, fut portée au 1[er] janvier 1832 à 331 millions en chiffres ronds (330,833,021 francs).

Tels furent les premiers résultats financiers de la Révolution de Juillet. Pour nous qui sommes habitués aujourd'hui à des dépenses prodigieuses, ils ne présentent rien d'immodéré, surtout si l'on considère l'emploi que reçurent les fonds. Plus de vingt millions prêtés au commerce ne constituaient qu'une simple avance, dans laquelle le Trésor devait rentrer.

Report.....................	955.475.704 fr.
et les dépenses de même nature à................	946.618.735
Il y avait donc un excédant de recette présumé de..	8.856.969 fr.
Mais les dépenses ordinaires montèrent à.......	981.764.358
Les recettes de même nature ne s'élevèrent qu'à	953.430.750
Il y eut donc dans les dépenses ordinaires un excédant de....................................	28.333.608 fr.
Les dépenses extraordinaires, d'un autre côté, s'élevèrent à....................................	237.674.325 fr.
L'excédant de dépense de 1831 fut donc en somme de...	266.007.933 fr.
Qui, réuni à celui de 1830, montant à...........	63.735.111
Forme un total de.............................	329.743.044 fr.

(Comptes généraux des finances pour 1831, pages 161-163 et pour 1832, pages 182-192).

On avait enfin, avec environ 200 millions, augmen l'effectif de l'armée de 200,000 hommes et 45,000 ch vaux, œuvre considérable, dans laquelle il n'y aura à critiquer que les sommes consacrées à des acha d'armes inutiles, dispendieux, et qui prêtèrent à de injurieux soupçons contre quelques-uns des chefs (pouvoir. Mais si ces dépenses nous paraissent mod rées aujourd'hui, elles étonnaient une partie de la p pulation qui, dans sa naïveté et son inexpérience (la tactique des partis, avait ajouté une foi entière a accusations et aux promesses de l'ancienne oppositio et cru que son avènement au pouvoir serait le sign d'une énorme diminution dans les dépenses publ ques.

Un fait digne de remarque, c'est la grande élastici que montrait le crédit public. Les troubles, les éme tes le frappaient de dépression ; mais à peine l'ord était-il rétabli, que les fonds prenaient une rapide a cension. Ainsi, de 93 francs, cours des premiers jou de janvier 1831, le cinq pour cent tombait, après l troubles de février et de mars, à 76 francs ; mais il relevait rapidement et, par une progression continu atteignait en décembre le cours de 98 francs. Le tr pour cent subissait des variations analogues, et mo tait à la même époque à 69 francs. Cet admirable re sort du crédit tenait à plusieurs causes : à l'abondan des capitaux que la paix, la sage administration de Restauration et l'économie nationale avaient contrib à former, au défaut de concurrence sur le marc d'autres valeurs de placement, enfin à l'absence ces ouvertures de souscriptions pour des emprunts

des entreprises étrangères qui, par le fallacieux appât d'un intérêt plus élevé, détournent le capital des voies fécondes du travail national, et tendent ainsi à l'amoindrissement de l'activité productive, de la richesse et de la population.

Une modification très importante dans la législation financière signala enfin ces premiers temps du nouveau régime. Elle eut pour objet la spécialité du vote des dépenses publiques, question tant agitée sous la Restauration. On se rappelle les dispositions des articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, qui n'établissait la spécialité que par ministère, les discussions auxquelles la question donna lieu à diverses reprises, enfin l'ordonnance du 1er septembre 1827, qui ramenait la spécialité du ministère à la section. L'on a vu également que, dans la pratique parlementaire, le vote des dépenses, même sous la loi de 1817, avait lieu par chapitres, en sorte que, si les crédits totaux alloués d'abord par ministère et plus tard par section étaient seuls obligatoires, néanmoins les Chambres indiquaient clairement, au moyen du vote par chapitres, sur quels points elles entendaient faire porter les modifications. Enfin, on a vu que la publicité, le contrôle des dépenses et la responsabilité ministérielle donnaient à ce vote, sinon une force obligatoire, du moins une grande autorité morale. Il était naturel que le pouvoir parlementaire triomphant fît résoudre en sa faveur cette question, sur laquelle le Gouvernement de la Restauration n'avait pas su faire à propos de suffisantes et salutaires concessions. L'exagération des traitements, l'abus du cumul, le luxe et l'inutilité des

dépenses, ne peuvent être prévenus ou réprimés que par le concours d'une spécialité suffisamment détaillée et de la responsabilité ministérielle.

Ce fut la loi du 29 janvier 1831, portant réglement des comptes de 1828, qui introduisit cette importante modification. Non seulement cette loi établit la spécialité par chapitres, mais pour éviter que la limitation de chaque genre de dépense qui devait en résulter ne pût être éludée, elle prohiba les virements entre les divers chapitres (1). Il ne resta plus, pour satisfaire aux insuffisances de crédits ou aux nécessités imprévues, que les crédits supplémentaires et extraordinaires à accorder soit par des lois pendant les sessions, soit par des ordonnances en l'absence des Chambres, crédits dont, malgré les dispositions réglementaires et restrictives que nous aurons à exposer bientôt, il y eut un assez grand abus sous le régime de Juillet.

(1) Voici les nouvelles dispositions édictées par la loi du 29 janvier 1831 :

Art. 11. — Le budget des dépenses de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux ; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs et de même nature.

La même division sera suivie dans la loi des comptes.

Art. 12. — Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents.

Toutes dispositions contraires sont abrogées.

CHAPITRE III

1832

Question de la liste civile. — 12 millions payés sur simple ordonnance. — Projets successifs. Discussion. Triste révélation. Vote. Diminution de la Royauté. — Budget de 1832. Célèbre rapport de M. Thiers. Il ne propose que de modiques économies. Il vante l'ordre et l'économie existant dans les divers services. Il traite avec supériorité d'importantes questions financières. Il lance d'inexactes et injustes imputations contre la Restauration. — Déception et irritation que cause ce rapport. Habile discours de M. G. Pagès. Maladresse de M. de Rémusat. — Vote des dépenses. Augmentation des droits de mutation. Création de ressources extraordinaires. — Première atteinte aux fonds de l'amortissement. — Postes. Loterie. Emprunt de 150 millions. Insuffisance finale des ressources.

Les deux années 1832 et 1833 furent marquées par des discussions et des mesures importantes, dont quelques-unes ont fait ressentir leurs effets jusqu'à nos jours. Elles virent fixer la liste civile, discuter pour la première fois le budget du nouveau gouvernement, restreindre les gros traitements, formuler les principes d'une sévère économie à l'égard des fonctionnaires, poser des conditions restrictives à l'ouverture par ordonnances des crédits complémentaires ou extraordinaires, diminuer la puissance de l'amortissement et soumettre son action à de nouvelles règles.

La première grande question financière qui s'agita fut celle de la liste civile du nouveau Roi. Par sa nature et d'après les dispositions de la Charte, elle aurait dû être vidée au début du règne. Mais, soit

qu'on craignît d'affronter dans leur première efferves cence l'opinion républicaine, et les scrupules de hommes qui, dans l'ancienne opposition, avaient pré conisé le gouvernement à bon marché ; soit que l'o considérât d'autres objets comme s'imposant avec un urgence plus impérieuse à la sollicitude des Chambres on avait laissé pendant les cinq premiers mois d règne, dans une ombre complète, ce qui concerna la liste civile. Comme il fallait, cependant, pourvoi aux dépenses de la nouvelle Royauté, que le Monarqu n'était nullement disposé à prendre à sa charge, un simple ordonnance lui avait alloué douze millions po les cinq mois moins sept jours compris entre le 8 ao 1830, date de la nouvelle intronisation, et le 1er janvi 1831. Cette ordonnance présentait une certaine gravit elle statuait, en présence des Chambres alors assem blées, sur une question qui, d'après la Charte, ét du domaine exclusif de la loi. Elle allouait au nouve Roi une somme supérieure à celle qui eût été touch par Charles X, dont la liste civile fixée à 25 millio par an, n'eût reçu, pour la période dont il s'agit, q dix millions. Il y avait donc dans cette ordonnan quelque chose d'excessif.

Cependant le provisoire, en cette matière, ne po vait se prolonger indéfiniment. En conséquence M Laffitte, ministre des finances, mais qui, obligé recourir à la munificence du Roi, ne pouvait êt considéré comme ayant conservé dans une pareil question toute son indépendance, avait présenté a Chambres, le 15 décembre 1830, un projet de loi s la liste civile qui, outre la dotation immobilière, pr

posait de fixer l'allocation pécuniaire à dix-huit millions par an. Mais les réclamations provoquées par l'élévation de ce chiffre avaient fait abandonner le projet. La question était donc encore restée en suspens. Seulement, dans les demandes successives de crédits provisoires de l'année 1831, le ministère avait compris la liste civile pour 1,500,000 fr. par mois.

Tel était l'état des choses, lorsque le Cabinet présidé par M. Casimir Périer avait soumis à la Chambre des Députés, le 4 octobre 1831, un nouveau projet de loi sur la question. Dans ce projet, le ministère, voulant éviter pour la Royauté l'échec d'un refus ou d'une réduction, et convaincu d'ailleurs que le parti le plus habile et le plus avantageux serait de s'en rapporter à la générosité spontanée de la Chambre des Députés, n'avait fixé aucun chiffre pour la dotation pécuniaire. Quant à la dotation immobilière, il proposait de laisser à la Couronne les palais, bois, forêts, domaines, dont avaient joui successivement l'ancienne Monarchie, Napoléon et la Restauration. Il n'en retranchait que quelques immeubles affectés à des services publics, ou sans importance pour la liste civile.

Il restait deux graves questions, celle de l'apanage d'Orléans, qui produisait trois millions de rente, et celle des biens personnels que le Roi possédait avant son intronisation, dont le revenu était également de deux à trois millions. L'apanage, d'après les anciennes lois, faisait retour au domaine de l'État; mais, le ministère proposait de l'attribuer au prince Royal. Quant aux biens personnels, d'après les mêmes lois, ils devaient également s'incorporer à ce domaine par droit

de dévolution. Mais le nouveau Roi, pour échapper l'effet de ces lois, avait fait, la veille même de so intronisation, donation entre vif à ses enfants de ce biens, en ne s'en réservant que l'usufruit, en sort qu'il n'avait plus de propriétés le jour où il acceptai la Couronne. Mais restait, pour l'avenir, la questio de savoir si ce n'était pas là un acte nul, comm constituant ce que les Jurisconsultes appellent un fraude à la loi.

La Commission de la Chambre des Députés, qu avait choisi pour son rapporteur M. de Schonen homme d'un mérite assez mince, dont la place d Procureur Général à la Cour des Comptes avait ré compensé la violente opposition au Gouvernemen précédent et calmé l'ardeur puritaine, proposa d'accorder à la liste civile tous les biens et palais compri au projet de loi, sauf distraction de quelques immeu bles sans importance et onéreux pour la Couronne tels que les châteaux de Strasbourg et de Bordeaux Elle comprenait aussi dans la dotation immobilière le manufactures de Sèvres, de Beauvais et des Gobelins

Outre les pierreries, on devait également, suivan elle, attribuer à la Couronne les tableaux, statues e objets d'art. La Commission modifiait le projet ministériel, en ce qui concernait les biens composant l'apanage d'Orléans. Elle proposait de les réunir au domaine de la Couronne, pour ne pas priver le nouveau Roi de la jouissance d'immeubles qu'il s'était plu à améliorer et à embellir. Quant à la dotation en argent la Commission s'était divisée en deux fractions égales dont l'une était d'avis d'allouer 12,500,000 fr. par an

et l'autre 14 millions. Mais elles avaient, toutes les deux, compris dans leurs calculs une somme annuelle de deux millions pour l'achèvement du Louvre, que la Couronne serait tenue d'accomplir.

Cet ensemble de propositions fut l'objet d'un débat assez vif, dans lequel presque tous les orateurs se prononcèrent pour de notables réductions, qui ne furent guère combattues que par les ministres. On se plaignit d'abord de l'insuffisance des documents relatifs au revenu des immeubles, dont la Chambre ne pouvait ainsi connaître exactement l'importance. On émit ensuite l'avis qu'il suffisait d'attribuer à la Couronne, comme dotation immobilière, les palais du Louvre, des Tuileries et de l'Elysée, et les châteaux de Fontainebleau et de Saint-Cloud. Tout le reste ne devait être considéré que comme une superfluité dispendieuse, puisqu'il n'en résultait que l'obligation d'entretenir une multitude inutile de gouverneurs et de gardiens. On s'élevait contre les attributions immobilières exagérées, qui tendaient à faire du Roi un régisseur de domaines, un exploitant de forêts, un fabricant de porcelaines et de tapisseries. Enfin, on soutenait qu'une allocation de six millions par an suffirait pour donner à la Couronne une situation grande, digne, supérieure non seulement à celle de tout particulier, mais de la plupart des têtes couronnées.

Les deux ministres qui prirent part à la discussion, MM. Casimir Périer et de Montalivet, invoquèrent, de leur côté, la nécessité de donner à la Royauté de Juillet la force et l'éclat, de la venger de l'injure et du mépris qu'on s'efforçait de déverser sur elle, de la

mettre à même d'imprimer par ses encouragements l'impulsion à l'industrie et aux arts, enfin de soulager les infortunes qui s'adresseraient à elle. Ils la représentèrent comme le dernier refuge contre des passions impies et anarchiques. Ce fut dans cette discussion que M. de Montalivet, parlant du Roi et des Français, employa les qualifications de Roi de France et de sujets, qui provoquèrent les plus vives protestations et qu'il refusa de rétracter.

Les arguments des ministres ne restèrent pas sans réponse. Bref, la Chambre vota la dotation immobilière à peu près telle qu'elle lui avait été proposée par la Commission, sauf le domaine de Rambouillet qui en fut retranché par un vote formel, vote qu'une majorité assez faible empêcha de s'étendre à celui de Compiègne. Quant à la dotation en argent, elle fut fixée au chiffre de 12 millions par an pour le Roi, et d'un million pour le prince Royal.

Il restait une grave question, celle des sommes touchées par le Roi depuis le 8 août 1830, en sus du chiffre définitif de la liste civile. Ces sommes, dont on n'indiquait pas le total, ne s'élevaient pas à moins de 18 millions (1). Le Ministère et la Commission proposaient d'en faire abandon au Roi. Dans une partie de la Chambre, on se récriait contre cette proposition, et l'on demandait que le Trésor fut remboursé par des retenues successives. On invoquait la Charte, aux termes de laquelle la fixation de la liste civile devait s'étendre à toute la durée du Règne. Il y aurait donc

(1) 17,950,848 francs. — (Compte général des finances pour 1832, p. 193).

eu deux listes civiles, l'une fixée par la loi et une autre extra-légale. Enfin on se récriait contre ce fait, que les sommes touchées à titre purement provisoire avaient excédé de beaucoup la fixation du chiffre définitif. On interpellait les anciens ministres, et M. Dupont (de l'Eure) vint déclarer à la tribune que, lorsqu'il avait, avec ses collègues, contresigné l'ordonnance qui, pour les cinq derniers mois de 1830, avait alloué au Roi 12 millions, il avait entendu que ce serait sauf à compter. Les dispositions de la Chambre paraissant douteuses, le Garde des sceaux, M. Barthe, insinua dans un discours que la Révolution avait dû donner lieu à des sacrifices d'argent, à des réparations, à des actes de munificence et de bienfaisance. Ces graves paroles tendaient à ternir la Révolution. Fausses, elles étaient une calomnie contre certains hommes de Juillet. Vraies, elles jetaient sur leur conduite une honteuse lumière, et devaient faire considérer leur longue opposition comme un moyen d'arriver à rétablir leurs affaires ou à s'enrichir aux dépens du Trésor. Elles ne furent point démenties. Le public s'en émut. On cita des noms, des chiffres, et ceux qu'accusa ainsi la rumeur publique gardèrent le silence. Les insinuations du ministre provoquèrent dans la Chambre une demande d'explications plus complètes. M. Mauguin proposa de faire soumettre par les ministres soit à la Chambre, soit à une commission spéciale, l'état des sommes qu'on prétendait avoir distribuées. L'Orateur disait que si, de la part d'un Roi la générosité était louable, c'était quand il l'exerçait de ses propres deniers et non aux dépens des contribuables. Mais cette

motion ne fut point accueillie. Enfin, M. Casimir Périer, président du Conseil, obtint l'allocation des sommes en litige, en soutenant qu'il ne s'agissait que d'une question de bonne foi ; que, dans les diverses lois qui avaient accordé des douzièmes provisoires sur le budget de 1831, la liste civile ayant été comprise pour quinze cent mille francs par mois, cettre attribution avait dû être considérée comme définitive. Argument sans valeur réelle, puisque les lois dont il s'agit ne contenaient que des dispositions provisoires ; puisque, en ce qui concernait la liste civile, tout devait être fixé par une loi spéciale. Une disposition générale fort sage, introduite dans cette loi, prohiba la formation d'un nouveau domaine extraordinaire, et déclara que tout ce qui serait acquis par conquêtes ou traités appartiendrait à l'État.

Si l'on veut connaître le revenu, tant immobilier que mobilier, de la liste civile, tel qu'il résulta des dispositions de la loi, on trouve qu'il fut perçu sur le pied de 36 millions par an pour les cinq premiers mois de 1830, de 25 millions pour 1831 et que, pour la suite du règne, il s'éleva à 19 millions (1).

La nouvelle Royauté, déjà si vivement attaquée, sortit, il faut le dire, singulièrement amoindrie de cette discussion. L'imputation d'avoir cherché à dissimuler par des communications insuffisantes le revenu réel de la dotation immobilière, le soin jaloux de faire comprendre dans cette dotation tout ce qui avait appartenu à Louis XIV et à Napoléon, l'adjonction de

(1) Le revenu immobilier, y compris l'apanage d'Orléans, peut être évalué à sept millions.

l'apanage d'Orléans, l'élévation des sommes touchées à titre provisoire, les motifs allégués pour en justifier la conservation, les discours de M. de Montalivet, qui taxait d'insuffisance les chiffres proposés par la Commission et laissait percer le regret de voir la nouvelle liste civile ne point égaler les précédentes : toutes ces circonstances faisaient peser sur le Roi Louis-Philippe l'imputation d'avidité, le soupçon, démenti trop tardivement par les faits, de viser à augmenter aux dépens de la France le patrimoine de sa famille. Il n'y aurait eu dans les circonstances où l'on se trouvait qu'une conduite simple, fière et habile par cela même : c'eût été de faire donner avec la plus complète sincérité les documents, les explications, mais de s'abstenir de toute discussion, de s'en rapporter à la fixation spontanée des Chambres relativement à la dotation tant immobilière que pécuniaire, en déclarant toutefois que le Roi, prêt à accepter leur décision, se réservait de résigner la Couronne, si l'expérience lui faisait reconnaître que leur parcimonie ne lui permettait pas de la porter avec dignité. Mais cette conduite à la fois désintéressée, hardie et embarrassante pour les Chambres, cette conduite qui eût justifié les assertions si souvent produites de dévouement, de sacrifice, ne pouvait se concilier avec le caractère, les sentiments et les idées du prince. On aima mieux discuter, user de souplesse, sans profit réel (1), et l'on

(1) Un amendement présenté par M. Lepelletier d'Aulnay, pour faire attribuer au Prince royal à titre de dotation immobilière le domaine de Rambouillet, fut considéré comme suggéré par la Couronne, pour faire rétracter par voie indirecte le vote relatif à ce domaine, et repoussé avec une défaveur marquée.

n'obtint qu'une loi à laquelle plus de cent votes négatifs dans la Chambre des Députés enlevèrent tout caractère de spontanéité, de respect et d'affection. Il devint manifeste, si déjà l'on avait pu en douter, que la Royauté nouvelle, dépourvue de tout prestige, était condamnée à une existence contestée et précaire, à moins que la grandeur des événements futurs ne l'entourât de cette auréole de gloire et de force, devant laquelle seule la France s'incline désormais.

La seconde mesure financière importante qui, comme nous l'avons dit, signala la période qui nous occupe, fut la fixation du budget de 1832. Pendant l'exercice 1831, l'on n'avait subvenu aux dépenses qu'au moyen de crédits extraordinaires et de douzièmes provisoires. Le budget n'avait en effet été voté qu'à la fin de l'année, ce qui constituait une simple régularisation des faits accomplis. Dans le public et dans la Chambre, on désirait avec impatience la discussion sérieusse et opportune d'un budget. La Restauration avait tant été accusée par l'opposition de prodigalité et de dilapidations, que l'on s'attendait à des révélations, à d'importantes économies, qui justifieraient les récriminations du passé et apporteraient un notable soulagement aux charges des contribuables, par l'inauguration du Gouvernement à bon marché.

Le ministère, de son côté, désirait rentrer dans la régularité. Il avait, en conséquence, présenté à la Chambre des Députés le budget de 1832 dès le 19 août 1831, c'est-à-dire assez tôt pour qu'il pût être voté avant le commencement de l'année à laquelle

il s'appliquait. Mais la Commission de la Chambre, comprenant l'importance spéciale que donnaient à sa mission les critiques du passé, les croyances et les espérances du présent, s'était livrée à un examen si approfondi, et par cela même si prolongé, de toutes les parties du service public, que son travail n'avait été terminé qu'à la fin de 1831. Le budget ne pouvait donc être voté en temps opportun, et des crédits provisoires devenaient encore nécessaires pour une partie de l'année 1832. La Commission soumit d'abord à la Chambre, le 30 décembre 1831, un rapport sur l'ensemble des dépenses publiques, qui traitait toutes les questions générales et effleurait les sommités des questions particulières. Elle chargea ensuite plusieurs de ses membres de rapports spéciaux sur les divers ministères.

Ce fut M. Thiers qui rédigea le travail d'ensemble. Cet homme d'État était alors au début de sa carrière politique. Fils de ses œuvres et des circonstances, il devait sa notoriété, qui n'était pas encore de l'illustration, et sa position officielle à son *Histoire de la Révolution*, à sa collaboration au *National*, à l'établissement du nouveau régime qu'il avait contribué à fonder, enfin à l'amitié de M. Laffitte, auquel il n'avait pas été inutile pour ses discours et ses brochures, et qui l'avait appelé au poste de sous-secrétaire d'État des finances. Dans l'*Histoire de la Révolution*, son œuvre principale, on admirait la facilité, l'ampleur de conception et un rare talent d'exposition, surtout pour les opérations militaires et financières ; mais on cherchait en vain les grands aperçus, les jugements

vigoureux, qui élèvent l'écrivain au-dessus du rôle de simple narrateur, et brillent au milieu des obscurités et des tempêtes de l'histoire comme les phares lumineux de la raison et de la conscience humaine. Dans ses récents débuts oratoires, M. Thiers, écoutant moins ses aptitudes que son ambition, avait cherché à dominer plutôt qu'à convaincre son auditoire ; mais, averti de son erreur par son peu de succès et par la voix intime de sa nature, il était revenu à un genre d'éloquence plus en harmonie avec ses facultés intellectuelles et physiques, et le seul par cela même qui pût lui procurer des triomphes : genre facile, clair, ingénieux, persuasif, mais peut-être un peu relâché et plus voisin de la conversation que du grand style oratoire. On voyait que M. Thiers était destiné au pouvoir, mais on ne discernait pas clairement si, avec ses qualités faciles et brillantes, il y apporterait celles qui seules commandent le respect, assurent l'autorité et procurent une gloire durable : la haute impartialité, l'étendue et la rectitude des vues, la grandeur des conceptions, la fermeté des résolutions, enfin la supériorité de cœur et d'esprit qui, élevant l'homme politique au-dessus des rivalités, des jalousies, des avantages matériels du pouvoir, ne lui fait considérer dans sa possession que le moyen de réaliser de grandes pensées, d'accomplir des œuvres utiles, glorieuses et durables.

Le projet de budget des dépenses présenté par le Gouvernement s'élevait à 1 milliard 97 millions. Il se divisait en deux parties, le budget ordinaire dont le chiffre était de 955 millions, et le budget extraor-

dinaire évalué à 142 millions en chiffres ronds (141,728,000 francs). Celui-ci ne comprenait que trois natures d'articles, savoir : 130 millions pour l'armée qu'on maintenait sur le pied de 412 mille hommes, 11 millions pour les canaux, et 600 mille francs pour secours aux réfugiés. Il est évident que ces deux derniers articles, surtout celui relatif aux canaux, auraient dû figurer au budget ordinaire, un État comme la France devant consacrer tous les ans une somme plus ou moins forte à ses travaux publics. Leur classement au nombre des dépenses extraordinaires avait probablement pour objet d'alléger le budget ordinaire, qu'on avait un grand intérêt à décharger. La dépense extraordinaire de la guerre était d'environ 70 millions inférieure à celle de l'année précédente, parce qu'on n'avait plus ni chevaux à acheter, ni premières mises d'équipement à fournir. L'armée était rentrée à l'état de simple entretien. Il n'y avait de diminution à espérer de ce chef que par suite d'un désarmement général, qui ne paraissait pas près de s'accomplir. Aussi, était-ce sur le budget ordinaire seul qu'avaient porté les travaux de la Commission.

Ce budget n'était que de 20 millions inférieur à celui de la dernière année du Gouvernement déchu, qui s'était élevé à 976 millions. Mais comme dans le premier, la liste civile, dont le chiffre n'était pas encore fixé, ne figurait que pour mémoire, on était forcé de reconnaître que les deux budgets étaient équivalents. La Commission sentait bien tout ce que cette égalité présentait de dangereux pour le nouveau Gouvernement, après les critiques et les promesses du passé ;

aussi s'efforçait-elle d'en atténuer l'effet, en énumérant les économies pratiquées depuis la Révolution de Juillet et les causes qui en avaient neutralisé le produit. Les principales économies citées par elle étaient la suppression de quelques pensions, les réductions opérées sur le clergé, la suppression de la garde et de la maison du Roi, qu'on appelait des corps privilégiés le licenciement des Suisses, enfin la diminution qu'on espérait sur la liste civile. On évaluait le chiffre de ces économies à environ 46 millions. Mais elles se trouvaient complètement absorbées par des accroissements de dépense. On avait, par suite des emprunts contractés depuis la Révolution de Juillet, augmenté l'intérêt de la dette consolidée de 13 millions et celui de la dette flottante de 9 millions ; les retraites des officiers et des fonctionnaires privés de leurs emplois pour cause politique, l'augmentation de la solde des sous-officiers et soldats, de plus fortes allocations accordées à d'autres branches du service, balançaient à peu près les réductions.

Cette justification de l'égalité des deux budgets donnée, la Commission recherchait quelles économies nouvelles pouvaient être opérées. Adoptant la méthode inaugurée par la Restauration, elle divisait les dépenses en cinq parties principales :

1° Les dettes de tout genre, fondée, flottante, viagère, pensions, retraites, etc., etc. 345.451.517 fr.

2° Les dotations des Chambres, de la Légion d'honneur et de la

A reporter. . . . 345.451.517 fr.

Report.	345.451.517 fr.
liste civile (cette dernière pour mémoire seulement).	4.602.417
3° Les services généraux des ministères	444.724.800
4° Les frais de perception . . .	118.211.833
5° Les remboursements, primes et non-valeurs	42.989.445
Total	955.980.012 fr.

De ces diverses catégories de dépense, M. Thiers en excluait d'abord deux, comme ne pouvant donner lieu à aucune économie, savoir : les dotations, les remboursements et autres non-valeurs. Les dotations, dont l'une était fixée pour toute la durée du règne, et les autres réglées par chaque chambre pour son service spécial, échappaient à toute discussion. Quant aux remboursements, etc., etc.., on ne pouvait les considérer comme des dépenses proprement dites, puisqu'il ne s'agissait là que de sommes ou indûment perçues, ou entrées au Trésor à charge de restitution. C'était uniquement comme élément de comptabilité qu'elles figuraient au budget. M. Thiers retranchait encore la dette publique, qui constituait un engagement sacré et ne pouvait, suivant lui, être l'objet de réductions immédiates. Elle présentait seulement, disait-il, trois grandes questions à agiter dans un avenir plus ou moins prochain. Sur ces trois questions, qu'elle considérait comme n'étant pas susceptibles d'une solution actuelle, la Commission formulait des opinions purement théoriques que nous examinerons.

Enfin, de ce travail d'élimination, M. Thiers tirait la conséquence qu'il ne restait comme matière à économies que les 444 millions applicables aux services généraux de l'État et les 118 millions de frais de perception. C'était ce qu'avaient si vainement objecté les ministres de la Restauration aux orateurs de l'opposition, qui soutenaient la possibilité d'opérer des économies par cinquantaines de millions. « Il est aisé de « voir au premier aspect, disait M. Thiers, faisant « allusion à ce thème de l'ancienne opposition, que « sur une somme pareille, la seule sur laquelle vous « ayez véritablement action, il n'est pas facile de ré- « duire des sommes aussi considérables que celles « dont on a parlé quelquefois. Il faudrait que l'admi- « nistration fût bien dilapidatrice, bien coupable, « pour vous laisser des cinquantaines de millions à « retrancher sur un budget. »

L'habile rapporteur déclarait ensuite que la Commission avait opéré toutes les économies possibles sans compromettre le service, et il en présentait l'énumération. C'était principalement sur les gros traitements que la Commission avait frappé. Elle diminuait dans l'ordre judiciaire ceux des premiers présidents et des procureurs généraux, dans la diplomatie ceux des ambassadeurs et des principaux ministres, dans le clergé ceux des évêques. Elle demandait la réduction du nombre des Cours d'appel. Elle signalait l'exubérance de l'état-major, qui comptait plus de cinq cents officiers généraux. Elle reconnaissait que ce nombre excessif provenait de l'immense état militaire laissé par l'Empire, des adjonctions prises par la

Restauration parmi les émigrés, enfin du nouveau régime lui-même, qui avait relevé de la retraite les généraux que la Restauration avait placés dans cette position pour ne pas laisser à la tête de l'armée des hommes qui lui étaient notoirement hostiles, et pour ouvrir devant la masse des officiers la carrière de l'avancement qui se trouvait complètement fermée. La Commission reconnaissait qu'un pareil état-major constituait une onéreuse superfétation, et proposait de ne remplir dans son cadre qu'une vacance sur trois, c'est-à-dire de sacrifier l'avancement de la nouvelle armée pour ménager les chefs de l'ancienne.

La Commission ne proposait pas de diminution sur les appointements des préfets, qui déjà en avaient subi une l'année précédente ; mais elle demandait la suppression des secrétaires généraux dont les fonctions pouvaient, à son sens, être remplies par de simples conseillers de préfecture. Elle émettait de sages idées relativement aux travaux publics, demandant qu'on cessât d'entreprendre une foule de monuments à la fois, qui restaient longtemps inachevés, ce qui augmentait les dépenses du montant des frais de détérioration et de changement des plans. Enfin, elle rendait justice à la perfection de notre organisation financière. Elle avait cru pouvoir réclamer la suppression des payeurs, comme un rouage inutile ; mais, après de vives discussions, cédant aux vues de l'administration, elle s'était contentée de demander une simple réduction sur ces fonctionnaires.

Quant à ces profusions, on pourrait presque dire ces dilapidations, qui avaient si longtemps servi de

thème à l'opposition, le rapport n'en signalait nulle part l'existence ou la trace. Il louait, au contraire, la perfection de la comptabilité des finances et de la guerre. Il reconnaissait que, depuis 1814, des retranchements considérables avaient été opérés dans les administrations centrales. Bref, le total des réductions que proposait la Commission sur l'ensemble des services publics ne s'élevait qu'à 10 millions (10,594,082 francs).

« C'est là, disait le rapporteur, tout ce qu'ont pro-« duit les efforts de votre Commission. Elle n'a ce-« pendant rien épargné de ce qui lui a paru un abus : « elle s'est très souvent décidée contre l'avis de l'ad-« ministration. Elle ne s'est arrêtée que lorsqu'elle « avait la conviction qu'en allant au delà elle désor-« ganiserait.

« Elle a la conviction que, dans l'état actuel des « choses, il est impossible de supprimer plus de dix « millions au budget. Les avis les plus extrêmes sur « chaque question ne porteraient pas beaucoup plus « loin le chiffre des réductions. Même en risquant de « désorganiser, on n'irait pas à 15 millions. Qu'on « lise sérieusement la longue énumération des dé-« penses de l'État, et on jugera si les retranche-« ments sont aussi faciles que certaines personnes « semblent le penser.....

Le rapporteur, abordant un autre ordre d'idées, ajoutait : « on nous accordera que les choses restant « dans leur état actuel, il n'était peut-être pas possible « de faire de plus grandes réductions. Mais, nous « dira-t-on, *il fallait changer le système*. C'est le mot

« qui est aujourd'hui dans toutes les bouches ; c'est la « grande, la véritable, l'unique question peut-être de « votre budget. » Le rapporteur recherchait alors ce qu'on pouvait entendre par ces mots *changer de système*. Etait-ce la suppression du luxe, de la représentation chez les fonctionnaires ? la suppression des sinécures ? la destruction de la centralisation ? Enfin, ajoutait-il, cela veut-il dire qu'il nous faut un autre système d'administration civile, un autre système d'administration judiciaire, une armée autrement organisée, une marine autrement construite et employée à d'autres usages, enfin un autre système de finances et de crédit ?

Abordant ces diverses questions, le rapporteur commençait par déclarer que la Commission n'avait pas voulu laisser de luxe chez les fonctionnaires publics ; qu'elle l'aurait retranché si elle avait cru qu'il en existât ; en un mot qu'elle n'était point d'avis que les fonctionnaires dussent représenter. Il ajoutait que tel n'était pas l'avis de Napoléon, et il s'efforçait de justifier cet Empereur de l'accusation d'avoir cherché à corrompre les hommes pour les gouverner plus aisément. Il citait les chiffres de la rémunération de quelques-uns des principaux emplois, tels que ceux de ministre, de préfet des principales villes et d'ambassadeur, et les jugeait suffisants pour tenir un rang convenable, mais non pour une grande représentation. Ainsi, disait-il, le prétendu système de l'Empire n'est pas à détruire, il est détruit. Le changement de système est consommé. Le rapporteur insistait : il soutenait que les appointements supérieurs à dix mille

francs ne représentaient dans le budget qu'un chiffre de 23 millions, et qu'entre une administration qui représente et une qui ne représente pas, la différence était à peine de 3 à 4 millions.

Le rapporteur parcourait ensuite toutes les branches du service public, et entrait dans des détails qu'il serait trop long de reproduire ici. Partout il trouvait que l'organisation existante était la plus parfaite et la plus économique. Il insistait sur le maintien des Préfectures et des Sous-Préfectures qui avaient été fortement attaquées, les dernières surtout. Il ne croyait pas que les travaux publics pussent être, dans l'état des choses alors existant, confiés à l'industrie privée. Il ne considérait pas qu'il y eût avantage à remplacer le service du soldat, si peu rétribué, par celui du garde national, dont la perte de temps était bien plus défavorable à la richesse publique. Enfin, il défendait la centralisation. Résumant son exposé et la discussion sur ces divers points, il disait : « Nous avons parcouru « toutes les branches de notre administration. Partout « sans doute il y a des améliorations à introduire : « partout, car jamais, dans aucune carrière, le terme « n'est atteint ; mais, nulle part nous n'avons trouvé « ce système nouveau et puissant qui, substitué au « système dans lequel on s'obstine, dit-on, à vivre, « devrait vous procurer des économies immenses. Si « ce système existait, et qu'elle ne vous l'eût pas « signalé, votre Commission serait coupable ; mais, « elle doit vous le dire, on ne le lui a pas signalé à « elle-même.

« Eh ! Messieurs, on pouvait dire en 1789, quand

« il fallait détruire l'édifice féodal ; on pouvait dire en « 1800, quand il fallait, avec les ruines de l'édifice « féodal construire un édifice moderne ; on pouvait « dire alors *il faut changer le système*: mais, aujour-« d'hui, après tant de bouleversements, après Napo-« léon, après quinze ans de gouvernement représen-« tatif, c'est méconnaître les efforts de tant de généra-« tions qui se sont épuisées à refaire notre Constitu-« tion, que de dire encore que le système est à chan-« ger. Non, Messieurs, il est à perfectionner, à per-« fectionner lentement ; et c'est pourquoi des hommes « consciencieux, après des mois de travail, ne trouvent « que 10 millions d'économie à vous présenter. »

Telles étaient les propositions de la Commission relativement aux deux grandes catégories du budget qui, seules, lui paraissaient susceptibles de réductions immédiates, et les raisons qui, suivant elle, n'en permettaient pas de plus considérables. Elle avait cependant, avons-nous dit, examiné des questions d'une haute importance au sujet des divers éléments de la dette publique. C'est ici le lieu d'en parler.

La Commission avait d'abord été frappée de l'énormité du chiffre des pensions qui grevaient le budget d'une somme apparente de 56 millions par an, somme dans laquelle les pensions militaires étaient comprises pour 43,700,000 fr., et toutes les autres pour 13 millions. Mais, ce n'était pas là l'ensemble des rémunérations payées par l'État pour d'anciens services. Il y avait encore des subventions particulières à des caisses de retraite, des secours accordés par les divers ministères, des subsides aux caisses des invalides de la

guerre et de la marine, des traitements d'inactivité, de réforme, etc., etc... Bref, d'un tableau que la Commission avait fait dresser avec le plus grand soin, il résultait que les sommes payées sur le budget, pour rémunération d'anciens services, s'élevaient à 85 millions. Or, comme sur les 444 millions affectés aux services généraux de l'État il n'y en avait que 200 employés aux appointements, il se trouvait que l'État payait pour des services passés près de la moitié de ce qu'il donnait pour les services actuels, immédiatement utiles. En outre, il y avait 17 millions de pensions acquittées non sur les fonds de l'État, mais sur le produit des retenues, ce qui élevait à 102 millions le chiffre total de la rémunération des services passés. Mais les caisses alimentées par ces retenues se trouvant presque entièrement épuisées, malgré une subvention votée en 1818, devaient bientôt retomber à la charge de l'État.

La Commission, jugeant cette situation intolérable, avait cru devoir la signaler, pour provoquer une utile discussion sur ce point. Elle formulait du reste son système qui, pour les administratiosn civiles du moins, paraît logique et avantageux à la chose publique. Elle admettait que l'État doit pourvoir à la vieillesse de ses serviteurs ; mais elle voulait que la vieillesse vécût des économies de l'âge mûr. Elle bornait donc le rôle de l'État à assurer ces économies, en opérant lui-même les retenues qui serviraient à payer les retraites. Elle estimait donc que, dans l'avenir, toutes les caisses de retraite devraient être alimentées par des retenues suffisantes, qui seraient ou

converties en une masse commune ou inscrites au compte individuel de chaque employé, retenues dont elle évaluait la proportion à cinq pour cent des appointements.

Quant aux militaires, elle signalait comme objet d'étude ce qui se passait dans certains pays étrangers. Là, disait-elle, il n'y a pas, comme chez nous, une foule de traitements divers, traitements d'activité, de disponibilité, de réserve, de réforme, de retraite. Il n'y a que deux traitements, celui de grade et celui d'emploi. Celui de grade est comme le grade la propriété de l'individu, l'autre s'acquiert ou se perd avec l'emploi, de manière qu'en avançant, le militaire voit augmenter la portion de son revenu qui ne peut pas lui être enlevée. Le gouvernement, de son côté, a intérêt à employer le plus longtemps possible les militaires, parce qu'il ne lui faut ajouter à leur traitement que celui de l'emploi, qui est toujours le moins élevé, et les Chambres, votant le crédit des deux traitements, ont une action sur l'un et sur l'autre, et peuvent demander compte au gouvernement du nombre de militaires qui se trouvent sans emploi.

Telles étaient relativement aux pensions, qui forment un si pesant fardeau pour les finances publiques, les idées que la Commission soumettait à la Chambre, au Gouvernement et au public, plutôt comme un sujet d'étude que comme une proposition. De ces idées, il en est une, celle de la suppression des pensions civiles à la charge de l'État et de la création d'une Caisse spéciale alimentée par des retenues, dont la force des choses, les nécessités d'une bonne administration fi-

nancière amèneront la réalisation. Elle était peut être difficile au moment où M. Thiers écrivait so rapport ; mais, aujourd'hui que les principes de l'as surance se sont vulgarisés, que les capitaux mobilier trouvent des placements sûrs et avantageux, elle serai une œuvre facile en même temps qu'utile, et glo rieuse pour un ministre des finances à la fois habile ferme et prudent.

Le rapport abordait enfin la dernière question qu avait occupé la Commission, celle des économies don pouvaient être susceptibles les autres éléments de l dette publique. Cette dette comprenait les diverse rentes fondées pour 215 millions, la dotation de l'amor tissement pour 43 millions. Enfin, la dette viagère l'intérêt des cautionnements et de la dette flottant l'élevaient au chiffre annuel de 288 millions. Personn n'avait ouvert l'avis de manquer de foi aux créanciers de l'État ; mais on agitait dans la presse et dan le public la question de l'annulation des rentes rachetées, qui s'élevaient à 40 millions. On voyait là un économie réelle, un grand soulagement pour les contribuables. M. Thiers reproduisait sommairement les arguments invoqués en faveur de cette annulation arguments qui tendaient même à la suppression complète de l'amortissement. On soutenait que l'amortissement était une charge pesante, sans utilité immédiate, favorable seulement au jeu de la Bourse. O présentait le rachat de la dette comme une chimère pour laquelle on épuisait l'État inutilement ; il suffit ajoutait-on, dans le système de la dette perpétuelle de payer l'intérêt ; c'est le seul engagement qu'on ai

contracté. Enfin on niait l'utilité de l'amortissement pour élever ou maintenir le cours des fonds, une faible somme consacrée chaque jour aux rachats ne pouvant exercer une influence réelle et contrebalancer l'effet des événements.

M. Thiers, dans son rapport, répondait à ces diverses objections. Il niait, d'abord, que l'amortissement profitât aux joueurs de la Bourse, qui ne faisaient que parier, soit en hausse, soit en baisse. C'est entre les mains des rentiers, disait-il, que passent les fonds de l'amortissement, entre les mains de ceux qui se retirent de la rente, qui, après avoir confié leur fortune à l'État, la lui redemandent. Empruntant à M. Louis et à M. de Villèle les hautes et justes considérations qu'ils avaient présentées aux Chambres, M. Thiers ajoutait : « C'est ici qu'il importe de bien « fixer le but de l'amortissement. Ce but n'est pas « d'élever la rente, de maintenir une apparence de « crédit, de soutenir même, comme on le dit souvent, « le prix des fonds, de manière que le rentier retrouve « sur le marché le remboursement de son capital. « Non, Messieurs, c'est là un but vrai, mais secon- « daire : le but de l'amortissement est de payer les « dettes de l'État.

« L'État n'est pas plus dispensé de payer ses dettes « que les particuliers. Parce qu'il est plus puissant, « ce n'est pas une raison d'être moins probe : c'en « est une au contraire de l'être davantage. Quand on « a emprunté, il faut payer. — Oui, dira-t-on ; mais « l'acquittement des dettes publiques est une chimère ; « on ne doit que l'intérêt.

« Il est vrai que l'acquittement des dettes publiques « a été une chimère jusqu'ici ; mais sait-on pourquoi? « parce qu'on a raisonné comme on le fait aujour-« d'hui ; parce qu'on a dit qu'il suffisait de payer l'in-« térêt, parce qu'on a dit qu'il ne fallait pas écraser « le présent.... et ainsi raisonnant, le présent a rejeté « toutes ses charges sur l'avenir. Les pères ont dé-« voré l'avenir des enfants. Sans doute, il ne faut pas « qu'un État paie un jour donné toute sa dette, car il « en faut toujours une.... mais il faut qu'il la main-« tienne dans de justes limites, et qu'il ne la laisse « point parvenir à des proportions embarrassantes et « qui gênent ses mouvements. »

M. Thiers établissait ensuite que la dette s'élevait à peu près au tiers du revenu de l'État, et il soutenait que cette proportion était trop considérable. « Les « exemples de l'histoire le prouvent, ajoutait-il : une « nation n'a jamais atteint sans catastrophe ou sans « d'horribles embarras le terme où la moitié de son « revenu est absorbé pour le service de sa dette. On « ne peut pas marcher quand on n'a de libre que la « moitié de ses moyens. »

L'habile rapporteur faisait remarquer qu'à chaque difficulté, à chaque besoin, l'on recourait au crédit, et que si l'on ne proportionnait pas l'amortissement à tant d'exigences, la France se trouverait accablée de dettes le jour où les destinées la forceraient à rentrer dans la carrière des armes. N'oublions pas ce grand principe, disait-il, qu'il faut payer pendant la paix pour pouvoir dépenser pendant la guerre.

Passant à un autre ordre d'idées, M. Thiers soute-

nait que si l'amortissement est impuissant pour le maintien du cours de la rente en présence d'une nouvelle de paix ou de guerre, ou pour provoquer des mouvements de hausse vifs et subits, il produit néanmoins une hausse lente et progressive, essentiellement favorable aux capitaux. Mais, ce n'était pas là, suivant lui, l'intérêt capital du moment. La France devait encore, pour les besoins extraordinaires de l'année, recourir à l'emprunt. Or, une réduction de l'amortissement devant, dans les circonstances données, avoir pour effet une baisse considérable, l'effectuer ce serait s'exposer à emprunter à 7 ou 8 pour cent plus bas qu'on ne l'aurait fait avec le maintien de l'amortissement.

Enfin M. Thiers signalait, pour un avenir prochain, une économie bien autrement effective, puissante et dégagée d'inconvénients, celle qui résulterait d'une réduction de l'intérêt de la rente. Il n'admettait pas que l'État d'incertitude et d'armement de l'Europe pût se prolonger. La paix ou la guerre devait promptement y mettre un terme. La paix lui paraissant seule probable, il estimait que la rente, soutenue par un amortissement de 84 millions, s'élèverait rapidement au-dessus du pair, qu'elle avait presque atteint malgré les circonstances défavorables. « C'est alors, disait-il, « que la plus réelle des économies se présenterait ; « elle serait aussi considérable que celle que nous « pouvons faire sur l'amortissement ; au lieu de porter sur le capital, elle porterait sur l'intérêt....

« Ainsi, il y a l'une et l'autre économie à faire, « l'une sur l'amortissement, l'autre sur l'intérêt.

« L'une n'est pas, à vrai dire, une économie, car il « faut payer plus tard ce qu'on ne paye pas plus tôt ; « c'est un simple atermoiement.

« L'autre est une économie véritable, car la som- « me réduite sur l'intérêt, l'État ne la doit plus à per- « sonne. C'est un profit net et incontestable.

« Mais l'une peut se faire tout de suite ; l'autre « exige encore un peu de temps, encore un peu de « patience, encore quelques efforts. Jugez s'il vaut « mieux attendre, patienter, persévérer dans son ef- « fort, ou recueillir tout de suite un fruit faux, trom- « peur, et qui peut-être nous causerait sur-le-champ « un mal véritable et profond. »

Enfin M. Thiers terminait son rapport en rappelant que les économies proposées s'élevaient à 10 millions, et en présentant quelques considérations sur la diminution future des charges publiques. Cette diminution, il fallait l'attendre non des propositions irréfléchies de changement de système, qui ne pouvaient faire naître que des illusions, mais du temps, de la prudence et de la fermeté ; il fallait l'attendre du progrès de la richesse, qui marche vite en France, enfin de la bonne administration et de la sagesse dans les entreprises. Deux choses ruinent un peuple, disait M. Thiers, avec une haute raison : le défaut d'ordre dans les finances et les entreprises folles. Or, nous avons un ordre admirable dans notre comptabilité publique. Il ne reste plus à nous garantir que des entreprises qui ne seraient pas d'un intérêt national bien entendu et bien démontré.

Tel était, dans ses parties essentielles, ce rapport

si impatiemment attendu. Il reflétait les qualités éminentes de son auteur, mais aussi ses imperfections. Il était clair, précis, bien ordonné, mais destitué, sauf à l'égard des pensions, de vues neuves, hardies, fécondes en résultats. On y distinguait un esprit plus ingénieux à défendre les faits existants qu'habile à pressentir l'avenir et à en ouvrir les perspectives. On y voyait se manifester cette inconséquence prodigieuse, qui allie à l'amour de la Révolution l'enthousiasme pour Napoléon, son antagoniste, à l'amour de la liberté la défense de la centralisation restaurée et perfectionnée par Napoléon comme le plus parfait instrument de despotisme. Enfin, on pouvait signaler dans ce rapport une injustice constante et presque systématique contre la Restauration.

Ainsi, persévérant dans les errements de l'ancienne opposition, qui avait tant accusé ce gouvernement de laisser la France désarmée, et voulant sans doute exalter le nouveau régime et pallier ses dépenses extraordinaires, M. Thiers déclarait qu'il avait fallu, au début de ce régime, remplir les arsenaux, réparer les places fortes, équiper 412,000 hommes et monter 50,000 cavaliers. Or, on a vu quel était l'état des arsenaux et des places fortes. Quant aux troupes, la Restauration ayant, en 1829, 232,000 hommes sous les armes, et le licenciement de la garde et des suisses n'ayant diminué l'effectif que d'environ 30,000 hommes, ce n'était pas 412,000 hommes que le nouveau régime avait dû équiper mais 200,000 (1). Les 50,000

(1) Le budget extraordinaire de 1831 porte le nombre des Officiers, Sous-Officiers et Soldats, dont l'effectif devait être accru, à 170,000. (Budget de 1831, note préliminaire, P. 274).

cavaliers à monter se réduisaient à 12,000. La
tauration entretenait en effet 32,000 chevaux de c
lerie, tant d'officiers que de troupe, et l'effecti
1832, après l'accomplissement de toutes les augr
tations, ne s'élevait qu'à 44,000. L'accroisse
n'était donc que de 12,000. M. Thiers, faute d'at
tion sans doute, appliquait à la cavalerie les che
achetés pour les attelages de l'artillerie et du trai
équipages, que l'on ne complète, en général, que
la prévision d'une entrée en campagne (1).

M. Thiers vantait l'ordre admirable de notre con
bilité financière ; mais il ne disait pas que c'était
Restauration, et surtout à M. de Villèle, que la Fr
en était principalement redevable.

Parlant de la dette publique, il s'écriait : « et qu
« on songe que c'est surtout pendant la Restaurat
« pendant une longue période de paix qu'elle (la d
« a pris cette extension si considérable, on est
« à s'effrayer de l'avenir. Que sera-ce, en effet
« temps de guerre, si le temps de paix produ
« pareilles charges ! On se rassure cependant en
« sant qu'à l'avenir la France ne consacrera les
« santes ressources de son crédit qu'à des entrep

(1) D'après les tableaux d'effectif annexés aux budgets, le nc
des chevaux de cavalerie était :
Pour 1829, de.. ‹
y compris les 1,436 appartenant à la maison militaire du
Roi.
Pour 1832, de.. ‹
Différence......... 1
Il avait été acheté, tant pour la cavalerie que pour l'artill
le train, 45,256 chevaux (budget de 1831, P. 274).

« d'une utilité certaine et véritablement nationale. » Pourquoi imputer ainsi à la Restauration l'accroissement de la dette, tandis qu'il avait eu pour seules causes l'occupation militaire, la contribution de guerre, l'arriéré et les créances étrangères que l'Empire avait léguées à la France? Pourquoi ne pas faire ressortir que les rentes créées pour ses entreprises et ses actes propres, la Restauration les avait éteintes ou rachetées, et bien au-delà ?

M. Thiers déclarait que, depuis 1814, d'importantes réductions avaient eu lieu dans les administrations des finances et de la guerre. Mais il en attribuait le mérite, non au gouvernement de la Restauration, mais *aux bureaux*, comme si des hommes tels que MM. Louis, Roy et de Villèle avaient manqué complètement d'initiative, et subi docilement la direction de leurs bureaux, dont ils n'auraient été que les instruments.

Enfin, M. Thiers reconnaissait que la réduction de l'intérêt de la dette par la conversion devait constituer l'économie la plus certaine, la plus féconde ; mais il se taisait complètement sur les grandes propositions présentées à ce sujet par M. de Villèle, et sur l'acharnement avec lequel les avait combattues l'opposition, qui avait ainsi sacrifié l'intérêt de la France à ses passions haineuses.

En écrivant son rapport, M. Thiers ne considérait peut-être pas assez que l'histoire lui demanderait compte de ses paroles. Il ne soupçonnait probablement pas qu'un jour viendrait où, ramené à une appréciation plus équitable par l'expérience, les révolutions

et la restauration du régime Impérial, il comprendrait à la tribune, M. de Villèle dans la pléïade des homme illustres, au sein de laquelle il déclarerait tenir honneur d'être un jour lui-même placé par la posté rité.

Le rapport dont nous venons de présenter l'analys fut, dans la Chambre et dans le public, un sujet d profond étonnement et presque d'irritation. Dix mi lions d'économies seulement, et d'économies contes tables ; une comptabilité parfaite ; un ordre admi rable ; les économies futures remises à l'action lent et successive du temps ; le nouveau système, tan vanté comme la source la plus certaine de l'allége ment des charges publiques, vainement cherché par l Commission et nullement indiqué par ceux qui l'avaien réclamé : voilà ce qui ressortait le plus clairement d travail de la Commission. Où donc étaient les profu sions tant reprochées à la Restauration? Pourquo avoir combattu si ardemment la conversion quand ell la proposait, et proclamer aujourd'hui l'excellenc d'une telle mesure? N'y aurait-il donc eu que men songe et perfidie dans les accusations de l'opposition et qu'aveugle et imprudente crédulité dans la con fiance avec laquelle la France les avait admises C'étaient là des conséquences que, dans le régim nouveau, nul ne pouvait accepter. Les hommes d l'ancienne opposition devaient repousser par dignit le rôle de trompeur; les hommes nouveaux, par amou propre et passion politique, celui de dupe.

La discussion fut longue et animée. De toute par on fit valoir, pour réclamer des économies, non-seu

lement les promesses de l'ancienne opposition, mais la détresse des contribuables, conséquence fort imprévue de la Révolution. M. Audry de Puyraveau, avec une brutale ignorance, demanda 500 millions d'économie. Il voulait qu'on vendît le domaine de l'État pour rembourser la dette publique, sans examiner si ce domaine n'est pas de telle nature que l'État, pour la plus grande partie du moins, peut seul le posséder et l'administrer utilement ; sans examiner si, dans la situation politique, financière et économique donnée, il se trouverait assez de capitaux pour une telle acquisition. Il demandait une économie de 50 millions sur les état-majors qui ne recevaient pas pareille somme, et ainsi de suite en procédant toujours par cinquantaines de millions. C'était là un anachronisme. M. Audry de Puyraveau oubliait que ce qui avait pu être un appât pour la passion et la crédulité publique avant la Révolution, n'était plus d'un aussi utile emploi depuis qu'elle avait eu lieu. Il ne fut pas difficile à M. Thiers de réfuter ces propositions.

Un discours bien autrement habile fut celui de M. Pagès. Cet orateur, qui malgré son opposition au gouvernement de Juillet, acquit une certaine autorité en matière de finances, soutint que les détenteurs des fonds publics jouissaient de quatre privilèges funestes au Trésor et onéreux aux autres contribuables, sur lesquels ils rejetaient tout le poids des charges publiques. Ces quatre privilèges étaient :

L'accumulation des rentes rachetées par la Caisse d'amortissement et l'emploi à intérêts composés du produit de ces rentes en nouvelles acquisitions, tandis

que, d'après la loi de l'institution, ces rentes étaient la disposition de l'État, qui s'était réservé le droit d les annuler ; tandis qu'il n'était dû aux rentiers que l paiement exact de leurs intérêts et l'emploi du fonc légal d'amortissement ;

L'exemption de l'impôt ordinaire sur le revenu qı grevait les propriétés immobilières si lourdement ;

L'exemption du droit de mutation dans les succe: sions ;

Enfin l'exemption du droit de timbre pour les act de transfert.

En conséquence, M. Pagès demandait l'annulatio des rentes rachetées s'élevant à près de 42 millior (41,705,821 fr.) ; l'établissement d'un impôt sur l fonds publics égal au dixième du revenu, impôt qui s recouvrerait sans frais, au moyen d'une simple rete nue ; la soumission des rentes qui se trouveraient dan les successions au droit de mutation, comme toute les autres valeurs mobilières, enfin l'application d timbre aux bordereaux constatant les transferts.

L'habile orateur étendait encore plus loin ses pro positions. Il demandait la révision des pensions, su lesquelles une réduction de 15 millions pourrait, à so avis, être opérée. Il supprimait, dans son énuméra tion, la dotation de la pairie, ne comprenant pa qu'une aristocratie vécût d'une taxe prélevée sur le pauvres. Enfin, il demandait des réductions sur le dépenses des huit ministères, réductions qu'il n'énu mérait pas en détail, mais qu'il croyait compatible avec la bonne organisation du service. En somme, évaluait à 145 millions l'économie, ou plutôt la dimi

nution de dépense et l'accroissement de recette, que devaient procurer les mesures proposées par lui.

Ce discours ingénieux, élégant, modéré dans la forme, produisit une vive impression sur la Chambre et sur le public. En présentant comme des privilèges les immunités dont jouissaient les rentiers, il frappait l'opinion par son côté le plus impressionnable. En ouvrant la perspective d'un soulagement de 100 millions et plus pour les anciens contribuables, sans désorganiser les services, sans rien laisser à l'imprévu, à l'incertitude, il ranimait les espérances générales, il délivrait les hommes de l'ancienne opposition et les nouveaux venus à la Chambre du malaise résultant d'accusations et de promesses trop légèrement, pour ne pas dire trop fallacieusement formulées d'un côté, trop aveuglément acceptées de l'autre. Il allégeait le présent et justifiait le passé.

M. Thiers combattit vivement les propositions de M. Pagès. Il soutint que ce serait manquer de foi envers les créanciers de l'État que de les soumettre à l'impôt, puisque leurs rentes en étaient formellement affranchies par la loi de leur institution. Il contesta le chiffre de 35 millions, auquel M. Pagès avait évalué le produit des divers genres d'impôt par lui proposés. Il invoqua l'immunité d'impôt direct dont jouissaient les autres capitaux, tels que les fonds placés sur hypothèque, et demanda s'il serait juste et politique de rendre la position des porteurs de rentes sur l'État plus défavorable que celle des propriétaires d'autres valeurs mobilières. Il y eut seulement une distinction que M. Thiers négligea de faire entre l'impôt direct et

ceux consistant dans le droit de mutation en cas de succession, et dans le timbre des transferts. On pouvait, en effet, soutenir que l'exemption ne s'appliquait qu'au premier genre d'impôt. Depuis lors, les deux derniers ont été établis, sans qu'on ait vu là une violation de la foi publique. M. Thiers soutenait ensuite que, même en admettant le principe de la révision des pensions, la réduction serait insignifiante, la dotation de la pairie pouvant seule en être l'objet. Enfin, l'habile rapporteur contestait la possibilité de réductions nouvelles sur les services des ministères.

Restait la question de l'amortissement. M. Pagès n'était pas le seul qui l'agitât. On s'accordait généralement à respecter la dotation, mais on demandait l'annulation, soit totale, soit partielle, des rentes rachetées. On voyait dans cette mesure le moyen le plus efficace de soulager la détresse des contribuables, sans nuire au service public. Quelques orateurs, cependant, allaient plus loin, et proclamaient l'inefficacité et par suite, l'inutilité de l'amortissement, pour éteindre la dette publique. Ils invoquaient l'exemple récent de l'Angleterre qui avait, en 1829, supprimé le sien, pour ne consacrer désormais que ses excédents de recette au rachat de la dette. Ce fut sur cette question que porta le fort du débat. Outre les partisans libres de l'amortissement et le rapporteur, les ministres, y compris M. Casimir Périer alors président du Conseil, montèrent à la tribune pour défendre cette institution. On combattit d'abord l'argument puisé dans l'inefficacité de l'amortissement, en faisant voir quels avaient été ses effets. On repoussa l'exemple de

l'Angleterre, en soutenant que la récente conduite de cet État avait eu pour uniques causes l'énormité de sa dette, dont les charges absorbaient la moitié du revenu public, et la nécessité d'emprunter constamment pour alimenter l'amortissement : mode absurde de procéder, puisqu'il augmentait la dette loin de la diminuer. On fit valoir la trop grande lenteur et, par suite, l'impuissance d'un amortissement réduit à la simple dotation de un pour cent du capital de la dette. Enfin, on invoqua la nécessité, avec les perspectives de guerre encore ouvertes, de maintenir intact l'amortissement, pour laisser au crédit sa puissance et son élasticité. Ces raisons triomphèrent, pour le moment du moins, et les rentes rachetées ne furent pas détournées de leur destination.

C'était dans la discussion générale que s'agitait cette question. Bien d'autres idées, d'autres points de vue furent produits. M. de Rémusat, donnant un éclatant démenti aux théories et aux promesses de l'ancienne opposition, s'écriait : un gouvernement national n'est pas un gouvernement à bon marché, si pour mériter ce nom il faut dépenser peu. Un gouvernement national est un gouvernement économe, il n'est pas économique. « Il est bon que la France le sache, « ajoutait cet orateur; si, comme j'en ai la ferme es- « pérance, sa liberté se maintient, sa prospérité s'éta- « blit, son budget ne diminuera pas. La France libre « et heureuse doit beaucoup faire pour elle-même. » M. de Rémusat établissait ensuite que les dépenses publiques bien faites sont avantageuses à l'État et aux particuliers. Cette déclaration jetée au pays au milieu

de la détresse générale et des efforts de la Chambre pour diminuer les dépenses publiques, pouvait être considérée comme plus franche qu'habile.

La politique, d'un autre côté, vint comme à l'ordinaire se mêler à cette discussion, et mettre en relief, indépendamment des divergences qui divisaient les trois partis républicain, bonapartiste et constitutionnel, auteurs communs de la Révolution de Juillet, celles qui existaient dans le sein du parti constitutionnel lui-même. M. Casimir Périer, président du Conseil, ne voyait dans la Révolution de Juillet qu'un redressement de gouvernement constitutionnel, qu'un retour vers la Charte sincèrement appliquée. M. Laffitte, au contraire, prétendait faire remonter les idées et les vœux de cette Révolution bien au-delà de 1814, et la rattacher à 1789.

Mais, ces discussions purement politiques ne firent pas perdre de vue à la Chambre son objet principal, la diminution des dépenses publiques. Elle cherchait, mais en vain, les moyens d'opérer les larges réductions capables d'apporter un soulagement efficace à la gêne des contribuables et de réaliser les promesses du passé. Elle discernait bien qu'il y avait encore des appointements susceptibles de réduction : ceux des ministres fixés à 80,000 fr., avec 20,000 fr. de frais de représentation pour trois d'entre eux, ceux des maréchaux augmentés par le cumul, ceux des préfets dont quelques-uns atteignaient 36,000 fr. Mais, elle comprenait que des réductions sur ces divers points, sauf la question de principe, n'exerceraient qu'une faible influence sur l'ensemble du budget. Elle sentait

confusément que c'était dans ce qu'on avait appelé un changement de système que pourrait se trouver cet allégement si désiré des charges publiques, dans la suppression des pensions, dans la substitution de l'administration par le pays à l'administration par le gouvernement, dans la décentralisation qui, laissant une plus large part à l'action privée, permettrait de réduire le nombre des fonctionnaires, dans la substitution d'un autre régime militaire à celui des armées permanentes si dispendieux et si menaçant pour les libertés publiques. Mais le défaut d'initiative de la part du gouvernement sur ces divers points, ainsi que le rapport négatif de sa commission frappaient d'impuissance ses aspirations qui, pour être réalisées, exigeaient un plan préalable fortement médité, et conçu avec une sage hardiesse. Elle voyait bien le soulagement immédiat que procurerait la diminution de l'amortissement, mais elle craignait les dangers qui, dans les circonstances données, pourraient en résulter pour le crédit public et la sûreté de l'État. Ainsi paralysée, elle n'avait plus qu'à sanctionner les réductions proposées par sa Commission. C'est ce qu'elle fit. En outre, elle y ajouta, par l'adoption de divers amendements, la suppression de 240,000 fr. sur le chapitre de Saint-Denis, de 120,000 fr. sur les appointements des maréchaux de France, de 560,000 fr. sur les frais de représentation des état-majors. Elle sanctionna la proposition de ne pourvoir, dans le cadre des Officiers généraux, qu'à une vacance sur trois. Enfin, elle adopta toutes les réductions proposées par la Commission sur les ambassades et les légations, sur les

receveurs généraux et particuliers, ainsi que sur le payeurs. Mais, par suite de quelques accroissement de dépense, les réductions se trouvèrent ramenées de dix millions proposés par la Commission à moins d sept millions. De plus, comme l'on était déjà parven au mois d'avril, les réductions, par une dispositio spéciale, ne durent avoir d'effet qu'à partir du 1er ma en sorte que cette longue attente, ce long travail de Commission, cette discussion solennelle n'aboutire qu'à des résultats insignifiants. Le budget ordinaire f fixé, en dépense, à 962 millions, en chiffres ronds, compris la liste civile, et le budget extraordinaire 143 millions, ensemble à 1 milliard 106 millions.

La loi de finances contenait plusieurs dispositio accessoires, dont l'une annulait les principaux articl de la loi du 28 mai 1829, relative aux pensions de pairie, et l'autre statuait sur les traitements de la L gion d'honneur.

Mais, ce n'était pas tout que de fixer les dépense Le point essentiel, puisqu'on n'avait pas pu les dim nuer, était de se procurer les moyens d'y faire fac Les recettes ordinaires étant à peine suffisantes po couvrir les dépenses de même nature, il restait pourvoir non seulement aux dépenses extraordinair prévues, mais à celles qu'entraîne presque constam ment le cours des événements. L'année précéden avait été signalée par une profonde déception au suj de la contribution personnelle et mobilière. On avai comme nous l'avons dit, espéré qu'en convertissa cette contribution d'impôt de répartition en impôt quotité, on compenserait la perte résultant du dégrè

vement sur les boissons. Mais la résistance que cette conversion avait rencontrée dut y faire renoncer. En conséquence, la loi portant fixation des recettes de 1832 rétablit la perception par voie de répartition, en prenant tous les moyens de rendre cet impôt productif. Mais, comme on ne pouvait élever le contingent général de manière à compenser le déficit sur les boissons ; comme il était prudent d'ailleurs de se prémunir contre les diminutions que pourraient éprouver les autres branches du revenu, on éleva le tarif des droits de mutation par suite de donation ou de décès. Ces droits qui ne portent pas sur le revenu, mais sur le capital, qui font du fisc un véritable co-partageant, qui, par l'exclusion des dettes, rendent quelquefois sa part la plus considérable, ces droits nuisibles à l'agriculture et destructifs de l'esprit de conservation et de famille, quoique très-élevés, n'avaient pas encore atteint le même taux qu'aujourd'hui. Ils subirent donc une augmentation. Mais ce n'était là qu'un moyen de recette ordinaire. Pour faire face au budget extraordinaire, on transporta à l'année 1832 les ressources restées libres sur celui de 1831, ressources évaluées à 70 millions. On augmenta de 75 millions le crédit de 200 millions ouvert par la loi du 25 mars 1831, crédit réalisable en obligations du Trésor, en rentes cinq pour cent et en ventes de bois. C'était une allocation totale de 145 millions qui, avec l'addition de trois millions provenant de la retenue sur les traitements et de quelques petites ressources accessoires, paraissait suffisante pour couvrir les dépenses extraordinaires.

Une disposition importante fut insérée dans ce loi : ce fut celle qui autorisa le ministre des financ outre le crédit de 275 millions, à emprunter, au moy d'une émission de rentes spéciale, 105 millio (105,704,000 francs) applicables à la diminution de dette flottante. Cette disposition ordonna, en out qu'une somme de rentes égale à celle qui aurait négociée pour ce remboursement serait prélevée s celles déjà rachetées par l'amortissement, pour ê annulée et rayée définitivement du Grand-Livre. fut la première atteinte portée à l'amortisseme atteinte qui contrastait avec les principes posés p M. Thiers dans son rapport, mais qui, si elle dim nuait la puissance de l'amortissement, allégeait c pendant la dette publique, dans laquelle il faut to jours comprendre la dette flottante.

La loi, dans des dispositions accessoires, régleme tait l'impôt des boissons, généralisait le service quo dien de la poste et prescrivait l'abolition de la lote pour le premier janvier 1836, en procédant gradue lement.

Les ressources extraordinaires furent réalisées moyen d'un emprunt et d'une vente de bois. L'empru s'éleva à 150 millions et la vente de bois à 35 million L'emprunt, émis le 8 août avec publicité et conc rence, fut adjugé à la maison Rotschild, au prix de 98 50 c. par cinq francs de rente. Ce taux était fort su rieur à celui du dernier emprunt, émis l'année pré dente à 84 francs; mais il était plus nominal que ré par suite des avantages accordés à l'adjudicataire. (donnait, en effet, à celui-ci 16 mois pour se libér

complètement, et il devait toucher, néanmoins, l'intérêt de l'emprunt total, comme si les versements eussent été intégralement effectués. De plus, cet intérêt courait à partir du 22 mars, en sorte que le 22 septembre, c'est-à-dire un mois après l'adjudication, le bénéficiaire recevait un semestre entier. Tous ces avantages réduisaient en réalité à 93 francs le taux de l'émission.

Cependant, ces ressources extraordinaires ainsi obtenues furent encore insuffisantes pour établir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, et, en fin de compte, l'exercice 1832 laissa un déficit de 25 millions. Il est vrai que pendant cette année eut lieu le siège de la citadelle d'Anvers, qui réagit nécessairement sur le budget de la guerre ; mais on ne peut voir là qu'une des causes de l'accroissement des dépenses (1).

(1) La dépense totale du budget, tant ordinaire qu'extraordinaire, avait été évaluée à .... 1.106.618.270 fr.

La recette à	1.116.323.058
Il y avait donc un excédant probable de	9.704.788
Mais les dépenses s'élevèrent à	1.174.620.757
Les recettes de toute nature montèrent à	1.149.340.204
Il y eut donc un déficit de	25.280.553 fr.

L'élévation des recettes, qui excédèrent de 27 millions les évaluations, provint pour 11 millions des revenus ordinaires et pour 16 millions de l'excédant de 1831, qui s'éleva à 86 millions au lieu de 76 millions.

Dans les crédits supplémentaires et extraordinaires figuraient :

L'intérieur et les cultes pour	11 millions.
Le commerce et les travaux publics pour	16 —
La guerre pour	34 —
Les remboursements et primes à l'exportation pour	17 —

On commençait à ressentir les effets de la législation sur les sucres inaugurée en 1816, qui, par l'avantage qu'elle laissait aux raffineurs et par l'effet de la fraude, devait être si préjudiciable au Trésor.

C'est ainsi que se termina cette année financière s impatiemment attendue, mais qui vit s'évanouir le espérances fondées sur les critiques et les promesse de l'ancienne opposition. Une telle déception provoqua dans un grand nombre d'esprits le désenchantement, l'irritation et l'indifférence envers le nouvea régime.

CHAPITRE IV.

1833.

Continuation du provisoire. Budget. Ressources extraordinaires. — La France payait-elle réellement un milliard d'impôts? Curieux discours de M Thiers. — Nouvelles dispositions relativement aux crédits supplémentaires et extraordinaires. — Graves innovations au sujet de l'amortissement. Contradictions de M. J. Laffitte. Propositions de M. Humann, ministre des Finances. Annulation de 32 millions de rente. Répartition proportionnelle. Création des réserves. Loi du 10 juin 1833. L'action de l'amortissement trop réduite. — Vote de cent millions de travaux publics.

L'année 1833 marqua dans la durée du gouvernement de Juillet par l'importance des mesures financières qu'elle vit adopter. Pendant son cours, en effet, le vote successif de deux budgets mit fin au provisoire, et rétablit la régularité dans la marche des finances; l'amortissement subit d'importantes modifications et fut soumis à de nouvelles règles ; les travaux publics, grâce à une initiative habile et hardie, reçurent une première et féconde impulsion ; enfin diverses mesures ou propositions financières émurent l'opinion par les principes auxquels elles se rattachaient ou les discussions qu'elles provoquèrent.

Malheureusement, l'année elle-même ne présenta ni cessation du provisoire ni diminution dans les dépenses publiques. Le budget, en effet, ne put être voté qu'en cours d'exercice; de plus, par suite de la prolongation des incertitudes politiques et du maintien de l'effectif militaire, les dépenses restèrent sur le

même pied. Le budget avait été, comme les années précédentes, divisé en ordinaire et extraordinaire. Le premier s'élevait en dépense à 964 millions, le second à 156 millions, ce qui formait un total de 1,120 millions, en chiffres ronds. Mais, comme les recettes ordinaires n'étaient évaluées qu'à 966 millions, c'est-à-dire à un chiffre à peine suffisant pour couvrir les dépenses de même nature, on ouvrit aux ministres un crédit extraordinaire de 167 millions, à réaliser au moyen de ventes de bois ou d'émission de rentes. On était encore bien loin des énormes diminutions de dépense dont on s'était si vainement bercé, et même de l'équilibre du budget. Pour en finir de suite avec la question de chiffres, disons que les résultats furent plus heureux que les exercices antérieurs ne permettaient de l'espérer. Tout compte fait des annulations et des crédits supplémentaires et extraordinaires, les dépenses n'excédèrent que de 8 millions les prévisions, et par suite d'un commencement de retour au calme, à la confiance, au travail régulier, les recettes ordinaires présentèrent un accroissement de 18 millions. Bref, les dépenses furent inférieures de 28 millions aux ressources de toute nature mises à la disposition du gouvernement. On présentait dans les comptes cette somme comme un excédant de recette. Cette manière de procéder était exacte et sincère au point de vue de la comptabilité, mais au fond elle constituait une illusion. En réalité, il y avait simplement 28 millions de moins à emprunter, pour couvrir les dépenses, et on aurait dû, pour rester dans le vrai, annuler jusqu'à concurrence de cette somme

l'autorisation accordée au ministère de vendre des bois ou de créer des rentes. Cette annulation était d'autant plus facile et naturelle que nulle création de rentes n'avait eu lieu et que, sauf 17 millions provenant de la vente des bois, il n'avait été pourvu à l'excédant des dépenses que par les ressources de la dette flottante.

Le budget, dans son principe et dans son ensemble, ne fut pas l'objet d'une vive discussion. Depuis le rapport de M. Thiers, on semblait s'être résigné à l'abandon de ces grandes espérances de réductions dont on avait bercé le public. On récriminait sourdement contre le milliard d'impôts qui pesait, disait-on, sur la France, et l'on agitait quelques questions de détail. Les récriminations fournirent à M. Thiers, devenu ministre des travaux publics, l'occasion de contester que, malgré le chiffre du budget, la France payât réellement un milliard d'impôts. « Il semblerait, dit « l'ingénieux orateur, qu'à force de répéter *le mil-* « *liard*, *le milliard*, la France paie réellement un « milliard, et on le croit. Je ne veux pas faire une « longue supputation, mais je veux montrer que nous « payons à peine 872 millions.

« D'abord, il faut retrancher le revenu des bois qui « vaut ordinairement 20 millions, qui cette année est « de 16 millions ; le revenu des domaines 5 millions, « l'intérêt de la dette d'Espagne, le recouvrement sur « les prêts à l'industrie, les remises d'impôt ; ce qu'on « rend sous forme de prime ; dans ce qui se rapporte « au tabac il faut retrancher 20 millions de matières « qui constituent le tabac débité aux consommateurs,

« et qui sont le prix d'une marchandise, et non
« impôt ; dans les postes il faut retrancher 12 r
« lions pour frais de transport de voyageurs et de
« pêches. Toutes ces défalcations réunies forment ı
« somme de près de 94 millions.

« Ce ne sont pas des chiffres chimériques,
« chiffres faits pour la circonstance, ce sont
« chiffres positifs. J'ai examiné 94 millions à dé
« quer. Ces défalcations réduisent le fameux milli
« à 872 millions; car si on retranche 94 millions
« 966 millions de nos recettes, on a bien 872 millic
« Ce n'est donc pas un milliard, mais 872 millions

Après cette démonstration, dont le début avait
accueilli par des rires d'incrédulité et la suite en
coupée par des interruptions, le ministre abordant
autre ordre d'idées non moins intéressant : « quelle
« maintenant, ajouta-t-il, la répartition des 872
« lions restant ?

« A entendre certaines personnes, on dirait c
« comme l'impôt foncier ne donne que 245 milli
« les riches en sont quittes pour cela, et que le pau
« fait le reste. Je crois que, sans aucun arbitraire
« peut établir trois catégories d'impôt : une qui p
« rait davantage sur les propriétaires, que l'on
« toujours appeler riches, quoique le propriétaire
« soit pas nécessairement riche, pas plus que le p
« létaire n'est nécessairement pauvre ; l'autre cat
« rie portant par moitié sur les pauvres et sur
« riches ; et la troisième portant particulièrement
« les pauvres. Cette classification admise, voici co
« ment se divise la somme des impôts :

« Dans la première catégorie je range l'impôt foncier, 245 millions ; l'impôt des portes et fenêtres, « 26 ; les ventes d'immeubles, 78 ; les donations, 6 ; « les successions, 28 ; tout cela donne 383 millions. Il « faut ajouter à cela l'impôt sur les douanes, car vous « ne direz pas que c'est le pauvre qui consomme le « sucre, le café, le poivre, etc., etc..., cela donne 107 « millions ; il faut ajouter encore l'impôt des postes, « qui pèse surtout sur les riches, car ce sont les « hommes capables de lire et d'écrire qui le paient ; « c'est encore 36 millions à ajouter. Ainsi, la classe « que j'ai consenti à appeler riche paie, par tout ce « que j'ai examiné, 526 millions.

« Dans la catégorie qui pèse également sur les « riches et sur les pauvres, je range l'imposition per« sonnelle et mobilière, elle donne 51 millions ; je « porte encore ici les patentes, 30 millions ; le timbre, « 29 ; les actes de toute espèce, 50 ; trois sortes d'im« pôts qui pourtant s'étendent plus sur les riches que « sur les pauvres : en tout 189 millions.

« Dans la troisième catégorie, qui ne pèse que sur « les pauvres, je comprends l'impôt du sel, 60 mil« lions ; des boissons, 66 ; du tabac, 68 ; de la lote« rie, 10 ; et pourtant vous m'accorderez que le riche « consomme de tout cela. Cette catégorie s'élève à « 205 millions.

« Il résulte de là que les riches paient 526 millions, « les pauvres 205 millions, et que 189 millions pèsent « également sur les pauvres et sur les riches. »

Cette division des impôts, dont les trois catégories s'appliquent à tous les temps, donnerait de nos jours

des résultats encore plus favorables aux pauvr puisque la loterie a été supprimée, l'impôt du abaissé des deux tiers, puisque, enfin, l'usage du bac s'étant généralisé, l'impôt qui frappe cette su tance devrait rentrer dans la catégorie de ceux sont communs aux deux classes des riches et pauvres. Il y aurait bien quelque chose à dire au s de l'impôt foncier; le cultivateur qui le fait ent dans le prix de revient de ses produits, doit nécess rement s'en récupérer sur le consommateur qu paie ainsi en réalité. Quoi qu'il en soit, cette classifi tion était aussi exacte que le comporte une mati dans laquelle il ne peut exister de division nett tranchée.

Une des plus importantes questions qui furent a tées dans la discussion du budget, fut celle des for cations de Paris. Depuis son avènement, le nouv pouvoir avait entrepris quelques travaux de défe autour de la Capitale, sur les fonds provenant des c dits extraordinaires ouverts par ordonnance au mi tère de la guerre. Il demandait, dans le budget 1833, près de trois millions pour la continuation ces travaux. Le maréchal Soult, ministre de la gue rappelait à ce sujet qu'en 1814 et 1815 Paris avait le but des armées étrangères, qui avaient négligé masqué nos places fortes, dans la persuasion qu reddition de Paris entraînerait la capitulation de to la France. Mais, ce que ne disait pas le maréch c'est que cette conviction et cette conduite étaient conséquences de notre système exagéré de centrali tion. Le ministre invoquait enfin l'opinion de Na

léon, et celle de la Commission de défense que la Restauration avait formée en 1819, après le départ des troupes étrangères. Nous n'insisterons pas sur la discussion que provoqua la demande du ministère, la question devant se reproduire plus tard; nous dirons seulement que plusieurs opinions se manifestèrent, les uns repoussant tout projet de fortification, les autres préférant soit des forts détachés à une enceinte continue, soit une enceinte à des forts détachés. Une dernière opinion se fit jour, ce fut celle qui, vu l'importance de la question, demanda qu'elle ne fut vidée que par une loi spéciale. Le ministère se soumit à cette opinion et, dès le lendemain, présenta un projet de loi. La somme demandée ne fut donc pas comprise au budget. Quant au projet de loi, il ne put pas être voté dans le cours des deux sessions de l'année, et la solution définitive de cette importante question resta encore en suspens.

C'en est assez sur le budget de 1833 qui, sauf les points que nous avons signalés, ne présenta rien de remarquable. Il est temps de s'occuper des mesures financières importantes qui furent adoptées pendant le cours de cette année. La première concerna les crédits supplémentaires et extraordinaires. Nous avons exposé plus haut quels étaient les principes de la matière, et l'imperfection des règles posées dans la loi du 25 mars 1817. Cette imperfection était devenue manifeste, surtout depuis la Révolution de Juillet, par l'abus qui avait été fait des crédits extraordinaires. C'est ainsi, qu'au moyen de simples ordonnances, la liste civile avait reçu des sommes bien supérieures à

celles auxquelles elle aurait eu droit ; que le minist
de la guerre avait commencé, sans l'utile contrôle d
Chambres, des acquisitions de matériel et d'arm
d'une nécessité fort contestable ; enfin que M. Laffit
avait fait effectuer par le Trésor, en faveur des sou
missionnaires de l'emprunt d'Haïti, un paiement ill
gal ou tout au moins irrégulier. On sentait général
ment le besoin de renfermer cette attribution finan
cière du Gouvernement dans de plus étroites limite
Aussi, la Chambre des Députés profita-t-elle de l'occ
sion que lui fournit la demande de conversion en l
des crédits ouverts par ordonnances pour l'exerci
1832. Le ministère avait compris dans la même d
mande les crédits extraordinaires et les crédits su
plémentaires, bien que ceux-ci ne dussent, d'apr
les règles de la comptabilité, être soumis aux Chan
bres qu'avec la loi des comptes de l'exercice. L'en
semble de ces crédits s'élevait à 54 millions. I
Cabinet, dans sa confiance, avait présenté un proj
de loi en un seul article, portant allocation pure
simple des sommes demandées. Mais la Chambre, su
l'initiative de sa Commission, dont elle adopta le
principales propositions, modifia et amplifia ce proje
de façon à en faire une loi de réglementation. Ell
divisa les deux natures de crédits, et fit de chacu
d'eux l'objet d'une allocation spéciale. Elle déclar
applicables aux crédits supplémentaires les disposi
tions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, qu
n'avaient été édictées que pour les crédits extraordi
naires. Elle précisa la nature des crédits supplémen
taires, en spécifiant qu'il n'en serait ouvert qu'en ca

d'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, et dans les limites prévues par la loi. Elle décida que les ordonnances qui, *en l'absence des Chambres*, ouvriraient des crédits à quelque titre que ce fût, c'est-à-dire des crédits tant supplémentaires qu'extraordinaires, ne seraient exécutoires qu'autant qu'elles seraient rendues sur l'avis du Conseil des Ministres. Elle prescrivit enfin leur insertion au *Bulletin des Lois*. Ces dispositions, qui constituèrent la loi du 24 avril 1833, étaient fort sages ; mais l'expérience devait prouver leur insuffisance pour mettre obstacle à l'abus des crédits ouverts par ordonnance. Ce ne fut pas tout. Dans la préoccupation constante où l'on était à ce sujet, on remarqua, l'année suivante, que la faculté accordée aux Ministres de se faire ouvrir des crédits supplémentaires pour les services portés au budget laissait une trop grande latitude. Tous les services, en effet, figurant au budget, il n'y avait véritablement pas de limite. On voulut donc restreindre cette faculté. En conséquence, dans la loi de finances de 1835, votée en 1834, on inséra une disposition nouvelle, qui fut reproduite d'année en année, par laquelle on énuméra les services qui, seuls, pourraient donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires.

Nous arrivons enfin à la loi sur l'amortissement, qui a régi la matière jusqu'en 1866, et qui constitua l'une des mesures financières, sinon les plus réfléchies, du moins les plus importantes du Gouvernement de Juillet. En vertu de la loi du 1er mai 1825, toutes les rentes rachetées par la Caisse d'amortissement, du

22 juin de cette année à pareille époque de 18
avaient dû être annulées. Pendant cette période,
rachats avaient presque exclusivement porté sur
rente trois pour cent, par suite de l'élévation du
au-dessus du pair. A partir du 22 juin 1830, la Ca
avait recommencé à jouir des arrérages des re
qu'elle rachetait, c'est-à-dire que l'action de l'am
tissement à intérêts composés avait repris son co
On doit se rappeler les violentes critiques qu'avait
voquées l'application de l'amortissement aux rentes t
pour cent. L'opposition avait soutenu, qu'en se re
tant à son origine, cet amortissement était spécialem
destiné au cinq pour cent. Elle en avait, en quel
sorte, fait la propriété des porteurs de ce fonds. Il é
naturel qu'arrivée au pouvoir, elle poursuivît la ré
sation des maximes qu'elle avait soutenues. En co
quence, M. Laffitte avait présenté, le 23 novembre 18
en qualité de ministre des finances, un projet de
sur l'amortissement. Un exposé de motifs très b
fait et attribué à la plume de M. Thiers accompag
ce projet. On y développait la théorie de l'intérêt co
posé, en faisant ressortir sa puissance de capitali
tion, son efficacité pour l'extinction des dettes pul
ques. On indiquait le laps de temps nécessaire p
cette extinction, suivant la quotité du fonds d'amort
sement, laps qui était de 36 ans avec une dotat
égale à un pour cent du capital de la dette. Le min
tre insistait ensuite sur la division proportionnelle
fonds d'amortissement entre les diverses espèces
rentes. Il vantait en principe la spécialisation des e
prunts, d'où devait résulter la connaissance exacte

l'époque à laquelle chacun d'eux s'éteindrait. Il préconisait l'inviolabilité de l'amortissement, la réunion définitive des rentes rachetées à la dotation. Il demandait enfin que les économies à provenir des réductions d'intérêt fussent elles-mêmes affectées au rachat de la dette. Le projet de loi présenté formulait en articles toutes ces idées. C'était la préconisation complète et très habile de la célèbre théorie du docteur Price.

La Commission de la Chambre des Députés, chargée de l'examen du projet, n'en répudia pas les principes ; elle les considéra seulement comme appliqués d'une manière trop absolue, et proposa plusieurs tempéraments par l'organe de M. Humann, son rapporteur. Bref, après avoir subi diverses vicissitudes, le projet finit par ne pas être converti en loi. Les choses restèrent donc dans l'état antérieur.

Ce ne fut qu'en 1833, et à l'occasion du budget de cette année, que la question fut agitée de nouveau. Les cours des effets publics s'étaient singulièrement élevés : le cinq pour cent avait dépassé le pair, et le trois pour cent flottait entre 78 et 80 francs. Il résultait de cette situation que l'action de l'amortissement se concentrait tout entière sur le trois pour cent qui, racheté à 78 francs, équivalait à du cinq pour cent au cours de 130 francs. Cet état de choses provoqua de la part de plusieurs Députés diverses attaques contre l'amortissement. L'un le représenta comme une institution onéreuse à l'État, avantageuse aux agioteurs seuls, et en demanda la suppression ; un autre se contenta de proposer la division des fonds de l'amortissement

entre les diverses catégories de rentes, et l'applicat à l'extinction de la dette flottante de la portion de fonds qui serait afférente à une espèce de rente d le cours s'élèverait au-dessus du pair. Mais, la p position qui, par le nom et l'autorité de son aute fixa le plus l'attention, fut celle que M. Laffitte s mit à la Chambre. Par une prodigieuse contradicti d'où l'on pourrait induire ou qu'il était complètem étranger à l'exposé et au projet de novembre 18 bien que présentés par lui, ou que son esprit é affligé d'une triste versatilité, il proposa à la Cham le contraire de ce qu'il lui avait soumis en 1830. Al il vantait les avantages de la prompte extinction d dette ; maintenant il soutenait que le dernier prog du crédit consistait dans l'absence d'amortisseme alors, il exposait complaisamment les puissants ef de l'intérêt composé ; maintenant, il proposait renoncer pour s'en tenir à l'action simple, sans ca talisation de la dotation primitive. Encore ne faisa cette concession que parce qu'il considérait la d tion comme le résultat d'un contrat entre l'État et rentiers. En conséquence, M. Laffitte, dans l'art premier de la proposition, posait en principe le ma tien de la dotation créée par les diverses lois avaient autorisé les emprunts. Dans l'article 2, il mandait la radiation de toutes les rentes rachetée de toutes celles qui le seraient à l'avenir. Par l'a cle 3, il spécifiait la répartition de la dotation en les diverses espèces de rentes, proportionnellemen leur capital constitutif, et l'emploi de cette dotatio des rachats au pair ou au-dessous du pair. Enfin

proposait, comme on l'avait fait avant lui, d'employer la portion de la dotation affectée à un fonds qui s'élèverait au-dessus du pair, à éteindre la dette flottante. « Je ne me dissimule pas, disait M. Laffitte, en développant sa proposition, que, pour être fidèle aux principes que j'ai posés, il aurait fallu annuler complètement l'amortissement. Mais, des engagements pris nous commandent de laisser la dotation intacte ; le triomphe d'un principe ne justifierait pas la violation des contrats. »

L'orateur reconnaissait ensuite que, dans son système, les rentes cinq et quatre pour cent ne pourraient être rachetées que dans un espace de quatre-vingt-dix ans environ, et les trois pour cent que dans soixante-dix-sept ans, au prix moyen de 88 francs. Il ne tenait pas compte des guerres, des révolutions qui, pendant ces longues périodes, et à une époque aussi agitée, pouvaient exiger de nouveaux emprunts et rendre le fardeau de la dette intolérable si, dans les intervalles de calme et de prospérité, on n'en avait pas rapidement allégé le poids.

Il était impossible, en se reportant à la proposition faite en 1830 par M. Laffitte, de montrer une plus grande inconséquence.

M. Humann, ministre des finances, combattit vivement le nouveau système de ce financier, en faisant ressortir tous les avantages de l'amortissement à intérêts composés. Mais, ce système présentait aux yeux des hommes de l'ancien parti libéral, en majorité dans la Chambre, un immense avantage politique, celui de permettre, au moyen de l'annulation des rentes rache-

tées, une diminution des charges publiques, et, par là, une réalisation quelconque des promesses de l'opposition, fût-ce au détriment des intérêts permanents de l'État. M. Humann prouva que cette diminution tant désirée ne serait pas obtenue, pour cette année du moins, par l'annulation des rentes rachetées. Le budget, en effet, présentait une insuffisance de 160 millions, qu'on devrait demander au crédit ; l'annulation des rentes diminuerait donc la quotité de la somme à emprunter, mais n'apporterait aucun soulagement aux contribuables. Enfin, le ministre conjura la Chambre de laisser intacte la puissance de l'amortissement, comme un élément indispensable de la conversion du cinq pour cent. « Tout présage, disait-il, que bientôt « on pourra s'occuper de la réduction de cette rente, « opération dont les avantages sont inappréciables : « d'abord une économie réelle et annuelle, que l'on « ne peut évaluer à moins de vingt millions ; ensuite « plus de force et de puissance morale au dehors ; « enfin, au-dedans, une plus grande activité indus-« trielle, l'accroissement général de l'aisance et de la « richesse. Tous ces résultats seraient compromis, si « vous affaiblissiez prématurément l'amortissement. » M. Humann, en tenant ce langage, ne voyait pas qu'il se heurtait aux intérêts égoïstes, aux préjugés, aux précédents, et aux rancunes de l'ancien parti libéral qui, bientôt sur cette importante question, le contraindrait à résigner son portefeuille. Toutes les raisons données par lui paraissant laisser la Chambre insensible, il ne put obtenir le rejet des propositions, notamment de celle présentée par M. Laffitte, qu'en

s'engageant à soumettre aux Chambres un projet de loi sur l'amortissement pendant la deuxième session, qui devait avoir lieu dans le cours de l'année, pour arriver à la régularisation du vote des budgets.

Ce fut le 26 avril que s'ouvrit cette session. Dès le 6 mai, M. Humann présenta son projet à la Chambre. Avant d'en exposer les dispositions, il convient de faire connaître quelques faits préliminaires. La dotation des diverses espèces de fonds publics s'élevait à 44 millions en chiffres ronds, et l'intérêt des rentes rachetées à un peu plus de 50 millions. C'était donc une somme totale de 95 millions, dont la Caisse d'amortissement pouvait disposer annuellement pour le rachat de la dette. D'un autre côté, M. Humann avait présenté aux Chambres le 29 avril, c'est-à-dire avant le nouveau projet sur l'amortissement, son budget pour 1834, sur lequel nous reviendrons plus loin. Il s'était efforcé de le ramener aux simples proportions d'un budget ordinaire, et, grâce à une diminution considérable dans les armements, il y était parvenu, sauf un excédant de 40 millions que présentaient les dépenses sur l'évaluation des recettes ordinaires. Pour couvrir cet excédant sans recourir à l'emprunt, le ministre proposait d'augmenter l'impôt des boissons de 20 millions, somme égale à la moitié environ du dégrèvement dont il avait été l'objet, et d'annuler, jusqu'à concurrence de 20 millions d'intérêt, les rentes rachetées par l'amortissement. De ces deux propositions, la première impliquait une méconnaissance complète des sentiments de la Chambre, et la seconde l'abandon des principes si fermement préconisés au-

paravant par le ministre lui-même. L'une pouvait passer pour une maladresse, l'autre pour une faiblesse. Il était évident, en effet, que la Chambre, par les raisons ci-dessus développées, ne consentirait point à une augmentation d'impôt, surtout sur les boissons. Quant à l'annulation des rentes, quelque agréable qu'elle put être à une partie de la Chambre, c'étail une mauvaise mesure d'administration; car, outre qu'elle diminuait la force du levier nécessaire pour la conversion des rentes, que le ministre avait toujours en vue, elle enlevait à l'État le bénéfice de rachats de rentes antérieurement réalisés, elle faisait rétrograder l'amortissement d'un assez grand nombre d'années, et tout cela pour couvrir une mesquine insuffisance de 20 millions sur un seul exercice, insuffisance qu'il eût été si facile de combler par d'autres moyens moins désavantageux à la chose publique. Telle était la situation, lorsque M. Humann présenta son projet sur l'amortissement.

Le ministre déclarait dans son exposé des motifs qu'à ses yeux le projet était purement provisoire ; que le règlement définitif de l'amortissement devait faire partie intégrante de la conversion des rentes, grande mesure dont il remettait la présentation à l'année suivante. Il vantait les avantages dont cette conversion serait la source pour l'agriculture, le commerce et l'industrie. Il proclamait comme incontestable le droit de l'État de rembourser les rentiers qui ne consentiraient pas à la conversion. Il préconisait les avantages de l'amortissement, qui avait permis de racheter au taux moyen de 82 fr. 50 c. des rentes qu'on n'aurai

pu rembourser qu'à 100 francs. Il reprochait aux adversaires de cette institution leurs contradictions. Enfin il présentait son projet comme une transition vers un règlement définitif, comme un moyen de rétablir temporairement un ordre plus rationnel et plus équitable dans la répartition des fonds de l'amortissement, que l'élévation de la rente cinq pour cent au-dessus du pair faisait presque entièrement refluer sur le trois pour cent, dont ils contribuaient ainsi à élever fictivement le cours.

Voici quelles étaient les dispositions fondamentales du projet de loi :

La dotation de l'amortissement, qui s'élevait à 44 millions en chiffres ronds, et toutes les rentes rachetées dont il n'aurait point été disposé dans le cours de la session, devaient être réparties entre les diverses catégories de la dette, proportionnellement à leur capital nominal, avec affectation spéciale. Les rachats ne pourraient avoir lieu qu'au-dessous du pair. Les fonds affectés à une rente qui dépasserait le pair, seraient mis en réserve. Le Trésor délivrerait à la Caisse d'amortissement, en échange de ces fonds, des bons sans échéance fixe, portant intérêt à trois pour cent. Si la rente à laquelle ces fonds étaient attribués retombait au-dessous du pair, le Trésor rembourserait les bons à la Caisse, jour par jour, en commençant par le plus ancien.

La Commission de la Chambre des Députés, chargée de l'examen du projet, en adopta les dispositions fondamentales ; mais elle leur adjoignit des additions qui devaient profondément modifier le caractère de

la loi. M. Gouin, son rapporteur, fit entendre à cette occasion quelques utiles vérités financières. Il vanta comme M. Humann, l'excellence de l'amortissement sinon pour éteindre du moins pour maîtriser la dette. Il signala le danger, pour les Gouvernements et pour les peuples, de laisser la dette s'accroître au-delà de ses extinctions. Il loua le mode d'amortissement adopté par la France, mais déclara que, pour être efficace, il devait jouir intégralement des produits de l'intérêt composé, qui n'ont rien de magique, dit-il, mais qui conduisent à des faits qu'on ne peut révoquer en doute.

Le rapporteur mit de nouveau en relief cette vérité déjà souvent signalée, qu'il n'y a d'amortissement réel que celui qui résulte d'un excédant de recette. « Mais, « reconnaissons, ajouta-t-il, que la conséquence de « ce principe oblige le pays qui veut sérieusement « amortir sa dette à créer cet excédant de recette.... « Ce n'est pas avec une faible volonté qu'on se libère; « on ne parvient à ce but qu'avec des sacrifices, et « qu'en suivant avec persévérance la ligne qu'on s'est « tracée.

« Les excédants de recette se produisent rarement « d'eux-mêmes ; ce n'est qu'en les établissant à l'a- « vance, en s'imposant l'obligation de les avoir, qu'on « les obtient. »

M. Humann, prenant encore la parole dans le cours de la discussion, corrobora avec une nouvelle force les principes invoqués par le rapporteur. Il s'efforça de démontrer qu'avec un amortissement sans intérêt composé, non seulement il faudrait un siècle pour

éteindre une dette ; mais que la nécessité d'emprunter devant se produire plusieurs fois pendant une aussi longue période, la dette progresserait dans une bien plus rapide proportion que l'amortissement, et l'État marcherait à la banqueroute. Appliquons-nous, dit-il, à réduire notre dette ; ne faisons pas du crédit un instrument de ruine pour nos contemporains et de malheur pour les générations à venir. Il réfuta l'exemple que les adversaires de l'amortissement empruntaient à l'Angleterre, en prouvant que dans ce pays l'abolition de l'amortissement n'était due qu'à l'impuissance de le maintenir. Les recettes du budget, en effet, ne s'élevaient qu'à 1,300 millions de francs ; les intérêts de la dette étaient de 700 millions ; un pour cent pour l'amortissement aurait exigé 200 millions, ce qui eût porté la charge de la dette à 900 millions, c'est-à-dire aux trois quarts du revenu, proportion intolérable.

M. Humann s'attacha ensuite à prouver que l'amortissement n'avait pas été inefficace, puisqu'il avait racheté 1 milliard 555 millions en capital. Revenant ensuite sur les grands principes de la matière, comme l'avait fait M. Gouin : « Mais on n'amortit réellement, dit-il, que quand les fonds employés aux rachats proviennent d'excédants de recette. Oui, sans doute, et qu'en peut-on conclure si ce n'est qu'il faut élever le revenu au niveau des besoins, en y comprenant les charges de la dette ; que l'on doit considérer l'amortissement comme la condition fondamentale du contrat de rente, et le comprendre à ce titre parmi les dépenses obligatoires de l'État.

« Les nations qui pratiquent la maxime commode « que l'on invoque, livrent leurs engagements au ha- « sard et marchent à la banqueroute. »

Répondant enfin, à la plus grave des critiques éle- vées contre l'amortissement : « On objecte, disait « M. Humann, que la Caisse d'amortissement rachète « cher des rentes émises à bas prix ; que la hausse « qu'elle opère coûte aux contribuables d'immenses « sacrifices. Ceux qui raisonnent ainsi n'envisagent « qu'un côté de la question. Sans doute une consé- « quence de la hausse est d'augmenter la dépense « qu'exige le rachat de la dette ; mais il en est d'au- « tres qui nous dédommagent. A mesure que le cours « des fonds publics s'élève, l'industrie se développe, « parce que le taux de l'intérêt s'abaisse, et tout ce « qui compose la richesse productive acquiert plus de « valeur. En effet, rien ne favorise plus l'industrie « que des capitaux à intérêt modéré, qui lui donnent « les moyens de produire à bas prix, d'exporter et de « soutenir la concurrence sur les marchés étrangers. « Ce qui empêche que la propriété acquière chez nous « sa valeur, c'est le revenu élevé de la rente devenue « à quelques égards le régulateur de tous les place- « ments, etc., etc... »

Après ces observations, dont nous ne reproduisons ici que les parties les plus saillantes, le projet de loi fut adopté avec les modifications que lui avait fait su- bir la Commission. Une des plus essentielles et des plus contestées fut celle qui décidait qu'il ne pour- rait, à l'avenir, être disposé des rentes rachetées qu'en vertu d'une loi spéciale. On critiquait cette disposi-

tion comme portant atteinte aux prérogatives financières de la Chambre. D'un autre côté, on répondait que la disposition était nécessaire pour empêcher qu'au moyen d'un amendement inséré dans la loi de finances, l'amortissement pût être désorganisé, sans qu'il fut possible à la Chambre des Pairs et au pouvoir royal de s'y opposer. Une aussi importante matière, disait-on, exigeait pour sa réglementation le concours parfaitement libre des trois pouvoirs.

Une autre addition, faite par la Commission au projet de loi, en dénatura le sens et la portée, et par l'application qu'elle reçut altéra complètement la puissance de l'amortissement. Cette disposition fut celle qui autorisa, en cas de négociation de rentes, la conversion des bons du Trésor délivrés à la Caisse d'amortissement en une portion de ces rentes. Elle dénaturait l'esprit du projet, car elle impliquait une longue durée pour la loi, tandis que le ministre ne l'avait proposée que comme une mesure provisoire, en attendant la conversion. Par la faculté de transformer en rentes les fonds mis en réserve au Trésor, fonds que le ministre destinait à faciliter la conversion, elle permettait d'enlever à cette mesure l'un de ses principaux éléments de succès. Loin de favoriser la réduction de la dette, elle tendait à en accroître l'importance, en donnant la possibilité de créer de nouvelles rentes sans emprunt. Elle exposait par là le pouvoir à d'irrésistibles tentations de dépense et l'amortissement à une diminution continue.

La présentation de cette loi ainsi que la proposition d'annuler une partie des rentes rachetées pour subve-

nir à l'insuffisance momentanée des recettes, fu des actes de faiblesse de la part de M. Humann. mesures, en effet, étaient en opposition avec les p cipes qu'il proclamait comme seuls vrais, comme s efficaces en matière d'amortissement. Le ministre cette circonstance, cédait à la pression des partis l plus qu'à des nécessités financières, puisqu'il eût facile de se procurer par un surcroît d'impôts la ble somme nécessaire pour équilibrer le budget. l a plus, au lieu d'annuler les rentes, c'est-à-dire d dépouiller l'amortissement à jamais, il eût été p simple, plus avantageux à la chose publique, d'en s pendre le payement pendant le temps nécessaire p le rétablissement de l'équilibre. C'eût été une atte purement temporaire portée à l'amortissement, suspension et non une destruction de sa puissance

Quant à la disposition relative à la mise en rése des fonds de l'amortissement, elle ne pouvait se ju fier que comme une mesure provisoire, et c'était à titre seulement que le ministre la présentait. Car, m me en écartant la disposition additionnelle de la Co mission, on voit qu'une longue durée eût rendu c loi inexécutable. En effet, le partage proportion des fonds de l'amortissement, qu'elle prescrivait en les diverses espèces de rentes, devait en faire at buer la majeure partie au cinq pour cent, qui forn la masse la plus considérable. Or, tant que cette re se maintiendrait au-dessus du pair, c'est-à-dire t que l'État serait prospère, l'amortissement devait ê suspendu en ce qui la concernait, et les fonds qui étaient attribués devaient s'accumuler au Trésor,

plutôt alimenter la dette flottante. L'amortissement cesserait donc, pour la plus grande partie, de fonctionner dans les temps heureux. Mais, si la prospérité publique s'arrêtait, si, par une conséquence fatale, la rente cinq pour cent tombait au-dessous du pair, alors le Trésor devait non seulement verser à la Caisse la portion de la dotation et des arrérages de rente afférents à ce fonds, mais encore lui restituer progressivement les sommes retenues par lui pendant la période de prospérité. En définitive, le Trésor n'eût rien payé en temps d'abondance, et eût payé double en temps de détresse. Une pareille loi eût été évidemment inexécutable. Aussi était-elle aux yeux du ministre purement provisoire, destinée à donner une satisfaction momentanée aux impatiences de l'ancienne opposition, et à prévenir par là l'adoption de mesures plus radicales contre l'amortissement, qui eussent rendu impossible le grand projet de conversion. C'était un sacrifice fait à l'esprit du temps, au besoin de popularité du parti vainqueur. Nous verrons tout à l'heure quels furent les premiers résultats de la loi ; mais il convient d'abord de préciser l'importance de la diminution que subit le fonds d'amortissement.

Le ministre, comme nous l'avons dit, avait dans son projet de budget pour 1834, proposé de subvenir à l'insuffisance présumée de 40 millions sur les recettes, en augmentant de 20 millions l'impôt des boissons, et en annulant jusqu'à concurrence de 20 millions de revenu les rentes de l'amortissement. Mais, la Chambre des Députés, comme il était facile de le prévoir, refusa d'accorder la surcharge des boissons. D'accord

avec sa Commission, elle opéra sur les dépenses projetées des réductions qui ramenèrent l'insuffisance présumée à 27 millions, et, rejetant le poids tout entier de cette insuffisance sur l'amortissement, elle annula pour 27 millions des rentes rachetées : disposition qui fut sanctionnée par les autres branches du pouvoir législatif. L'atteinte à l'amortissement fut même, pendant la session, portée jusqu'à 32 millions, par l'effet d'une seconde annulation de 5 millions, provoquée par M. Thiers, devenu ministre des travaux publics. Le jeune et habile ministre, désireux de raviver le travail national et d'inaugurer son entrée au pouvoir par de glorieuses et utiles entreprises, avait demandé l'ouverture d'un crédit de 100 millions destiné à compléter les monuments de Paris restés inachevés, tels que l'Arc-de-l'Étoile, la Madeleine, le palais du Conseil d'État, à terminer également les canaux, à combler les lacunes les plus urgentes des routes, à éclairer les côtes maritimes, à ouvrir des routes stratégiques dans l'Ouest, enfin à commencer des études sur les chemins de fer. Le ministre avait proposé de subvenir à la dépense de ces travaux au moyen de la revente de 5 millions de rentes, à prendre dans celles rachetées par la Caisse d'amortissement ; mais la Chambre, admettant le principe et différant sur le mode d'exécution, avait décidé que les 5 millions de rente seraient annulés, et qu'il serait procédé à un emprunt équivalent. Ce fut à l'occasion de ce projet de loi que la Commission proposa un amendement, dont l'objet était d'allouer 18 millions à la liste civile pour achever la jonction du Louvre aux Tuileries, amende-

ment qui fut repoussé, pour le malheur du régime et du Trône, par l'effet de mesquines et indignes défiances envers la liste civile (1).

Ces faits exposés, recherchons quels furent les premiers résultats de la loi sur l'amortissement, promulguée le 10 juin 1833. Le chiffre total du fonds d'amortissement s'élevait, au 1er juillet, époque de la mise à exécution de la loi, à 95 millions en chiffres ronds (94,978,193 francs), dans lesquels les dotations affectées aux divers genres de fonds entraient pour un peu plus de 44 millions (44,616,463 francs) et les intérêts des rentes rachetées pour environ 50 millions (50,361,730 francs). L'annulation de 32 millions réduisait ces rentes à 18 millions et le fonds d'amortissement à 63 millions (62,978,193 francs). C'était un retranchement considérable; cependant en consacrant entièrement et sans interruption le fonds maintenu au rachat de la dette, on pouvait encore exercer sur elle une puissante action. Malheureusement il n'en devait pas être ainsi. Conformément à la nouvelle loi, ce fonds devait être réparti proportionnellement entre les diverses catégories de la dette. Cette répartition,

(1) Voici quelle fut la répartition faite par la loi des sommes allouées :

Pour les monuments de Paris....................	17.240.000 fr.
Pour l'achèvement des canaux....................	44.000.000
Pour les lacunes des routes royales..............	15.000.000
Pour augmentation au fonds d'entretien des routes	2.000.000
Pour les routes stratégiques dans l'Ouest.........	12.000.000
Pour les phares et fanaux........................	2.500 000
Pour études de chemins de fer...................	500.000
Total...........................	93.240.000 fr.

effectuée par une ordonnance du 29 juin 1833, attribua à la rente cinq pour cent 45 millions et aux autres fonds publics 17 millions. Si donc le cinq pour cent se maintenait au-dessus du pair pendant de longues années, sans être converti, il devait en résulter que le fonds actif d'amortissement serait réduit à 17 millions seulement, chiffre d'une évidente insuffisance. Ce fut ce qui arriva, par suite de l'obstination avec laquelle la Couronne et la Chambre des Pairs, obéissant aux idées et aux intérêts de l'ancienne opposition, repoussèrent tous les projets de conversion. La loi de 1833 constitua donc une atteinte profonde et peut-être irréparable à l'amortissement, pour lequel la Restauration s'était imposé de si lourds sacrifices, qu'elle avait toujours respecté, qui avait produit de si grands résultats, et qui par la continuité de son action, pendant les 15 à 20 ans de paix qui devaient encore s'écouler, eût pu réduire la dette dans des proportions si utiles à la puissance de la France et au soulagement des contribuables. La loi eut encore un autre effet plus gênant que funeste, ce fut d'altérer la simplicité et la clarté des comptes

---

CHAPITRE V

1834-1835

Continuation des douzièmes provisoires. — L'équilibre budgétaire à peu près rétabli. — Levée des prohibitions en matière douanière. — Nouvelles restrictions relatives aux crédits supplémentaires et extraordinaires. — Les petits États de l'Allemagne. — L'Algérie. Situation et avances du Trésor. — Première consolidation des réserves de l'amortissement. — Autorisation d'en opérer successivement. — Ce qu'a coûté la Révolution de Juillet. — Principales mesures financières de cette période.

Le budget de 1834 présenta ces deux circonstances remarquables, la première que, grâce à la double session législative tenue pendant l'année 1833, il fut voté en temps opportun, et put ainsi recevoir son exécution dès l'ouverture de l'exercice, sans nouveaux douzièmes provisoires ; le second qu'il rentra dans les limites d'un budget ordinaire, n'ayant été l'objet d'aucune allocation de ressources extraordinaires. Il est vrai que, comme nous l'avons déjà vu, ce dernier avantage ne put être obtenu qu'au moyen de la regrettable annulation de 27 millions des rentes de l'amortissement. Quoiqu'il en soit, ce retour à l'ordre légal, aux voies normales, était éminemment favorable à la chose publique. Le mérite en revenait au ministère, mais surtout aux Chambres qui, par leur attitude, leur pression, leurs retranchements, ne permettaient plus le maintien d'un provisoire anormal et contraire à la bonne administration des finances.

Le budget fixé par deux lois distinctes du même

jour (28 juin 1833), l'une pour les recettes, l'autre pour les dépenses, présentait la perspective d'un excédant de recette de 1 million et demi environ (1). Mais, comme un budget, pour plusieurs parties du service public, ne peut être qu'un aperçu, qu'une approximation basée sur les précédents ; comme on était alors à une époque d'agitation intérieure ; comme le Gouvernement nouveau, souvent attaqué à main armée, ne consentait qu'à regret à une diminution des forces matérielles dont il disposait, il était à présumer que les dépenses, dont la réduction portait principalement sur l'armée, excéderaient les prévisions du budget. C'est ce qui eut lieu. Les troubles si graves de Lyon et de Paris obligèrent à augmenter l'effectif budgétaire, et plusieurs autres causes de dépense vinrent s'ajouter à celle-là. Cependant, le surcroît de dépense fut en définitive beaucoup moins considérable qu'on n'aurait pu le craindre. Ce résultat tint à deux causes : à l'économie des ministres qui, sur beaucoup de points, restèrent au-dessous des crédits ordinaires, dont une partie put ainsi être annulée, et à l'accroissement presque inespéré des recettes dans un pareil temps de perturbation. Tout compte fait, les recettes présentèrent sur les prévisions budgétaires un excédant de 26 millions, et comme les dépenses, de leur côté, excédèrent ces mêmes prévisions de 50 millions, il y eut un excédant de dé-

(1) Il était évalué en recette à..................	983.669.307 fr.
Et en dépense à...........................	981.923.278
Excédant présumé de recette..........	1.746.029 fr.

pense de 24 millions (1). C'était peu eu égard aux circonstances politiques et aux crédits extraordinaires ouverts législativement, dont le montant, pour le seul ministère de la guerre, avait dépassé 45 millions. Afin de couvrir l'excédant de dépense de 24 millions, on affecta à l'exercice 1834 les 28 millions qui étaient restés libres sur les 167 millions de ressources extraordinaires de 1833. Il y eut donc, en fin de compte, un excédant de recette de 3 millions et plus, excédant constant en comptabilité, mais fictif en réalité puisqu'il ne résultait que de ressources extraordinaires. Si l'on voulait comparer, quant aux résultats, ce budget à ceux des années précédentes, on reconnaîtrait que le déficit devrait être porté de 24 à 56 millions, par suite du retranchement de 32 millions de rente de l'amortissement dont l'exercice 1834 était affranchi, et qui, jusqu'au milieu de 1833, avaient pesé sur les précédents.

L'exercice 1835 présenta des résultats plus favorables, car les recettes ordinaires et les dépenses de tout genre se balancèrent, sauf une différence insignifiante. Le budget avait été voté, par deux lois distinctes quoique du même jour, avec des chiffres presque égaux en recette et en dépense : un milliard dix-huit millions, en chiffres ronds pour chaque caté-

(1) La dépense applicable à 1834 fut de.. 1.032.345.859 fr. 11 c.
La recette de........................ 1.007.504.328 89
Excédant de la dépense....... 24.841.530 fr. 22 c.

gorie (1). Mais, dans la recette était comprise une somme de 21 millions à réaliser au moyen d'une vente de forêts de l'État. Le budget était donc voté avec une insuffisance de pareille somme sur les recettes ordinaires. Cette insuffisance même ne fut réduite à un chiffre aussi peu élevé que par la vigueur dont usa la Chambre des Députés dans la réduction des dépenses. Le budget, tel que le Cabinet le lui avait soumis, présentait un excédant de dépense de 33 millions comparativement à l'évaluation des recettes ordinaires. De plus, M. Humann, ministre des finances, dans son discours de présentation, considérait cet excédant comme devant être dépassé, et parlait d'élever à 70 millions les ressources extraordinaires à créer par la voie d'émission de rentes ou de ventes de bois. Le Cabinet même se déclarait résolu à ne pas céder sur les propositions de réductions qui pourraient affecter la politique. Néanmoins, la Chambre dédaignant cette déclaration quelque peu comminatoire, et opérant avec vigueur, retrancha sur les dépenses 38 millions, dont 28 sur la guerre, et n'accorda que 21 millions de ressources extraordinaires ; encore ne fut-ce pas sans d'amères récriminations contre le Cabinet qui, malgré la fierté de son langage, accepta ces réductions. Il eut même la sagesse de se renfermer aussi rigoureuse-

(1) Recette :	Revenus ordinaires..........	997.501.915 fr.
	Ressources extraordinaires (ventes de bois)...........	21.275.616
	Ensemble.............	1.018.777.531 fr.
Dépense, y compris un crédit additionnel au budget de la guerre, de 9,767,700 francs.........		1 018.776.231 fr.

ment que possible dans les limites qui lui étaient tracées, puisque, en fin de compte, les dépenses n'excédèrent que de 3 millions les prévisions du budget primitif. Elles s'élevèrent à 1 milliard 21 millions. Les recettes ordinaires, d'un autre côté, par suite d'un retour plus marqué vers la tranquillité publique, excédèrent de 21 millions les évaluations, en sorte que le budget aurait pu être réglé en équilibre, sans addition de moyens extraordinaires. Mais, les bois mis à la disposition du Gouvernement avaient été vendus. Leur produit forma donc un excédant de recette, excédant qui s'augmenta de 3 millions et demi restés libres sur l'exercice précédent, en sorte que celui de 1835 présenta un reliquat libre de 24 millions et demi (1). Ce reliquat ne provenait, pour les deux exercices, que du non emploi du produit de moyens extraordinaires. Il eût dû en conséquence, suivant les règles d'une administration vraiment correcte et économe, être employé à l'amortissement de la dette soit flottante, soit constituée. Mais on préféra le conserver, comme un moyen de subvenir aux insuffisances que pourraient présenter les exercices suivants.

Le retour au vote régulier, et la réduction des dépenses à un niveau peu supérieur à celui des recettes ordinaires, ne furent pas les seuls points remarquables que présentèrent le budget de 1834 et celui de 1835, surtout le dernier. Des dispositions réglemen-

(1) Les recettes s'élevèrent à	1.045.416.624 fr.	10 c.
Les dépenses à	1.021.082.403	78
Excédant de recette.........	24.334.220 fr.	32 c.

taires importantes et des discussions remarquables les signalent encore à l'attention. La loi de finances de 1834 posa des règles pour le cas de convocation tardive des Chambres. Elle autorisa, en pareille circonstance, la présentation du budget annuel avant celle de la loi de règlement des budgets antérieurs, par dérogation aux règles existantes (1). Les deux lois de finances de 1835 édictèrent des dispositions peut-être plus importantes encore. Celle des recettes, attaquant le principe des prohibitions en matière douanière, posé dans la loi du 28 avril 1816 par un esprit de protection exagéré en faveur de l'industrie nationale, autorisa le Gouvernement à lever par ordonnances ces prohibitions pour un grand nombre de marchandises qu'elle énuméra, et à les remplacer par de simples droits, à la condition que les ordonnances seraient soumises aux Chambres dans la session suivante. Enfin, la loi des dépenses revint encore sur la question des crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par ordonnances, question qu était l'objet d'une préoccupation constante de la par des Chambres, et qu'elles n'avaient pas encore pu résoudre à leur complète satisfaction. Les dispositions réglementaires insérées dans la loi du 24 avril 1833 sur l'initiative de la Chambre des Députés, ne lui parurent pas encore suffisantes pour prévenir les abus En conséquence, sa Commission lui proposa d'en insérer de nouvelles plus précises, plus restrictives dans la loi des dépenses de 1835. Une telle proposi

(1) Ces règles avaient été posées par la loi du 25 mai 1818.

tion ne pouvait être que bien accueillie. Cette loi, établissant une distinction tranchée entre les deux espèces de crédits, décida qu'il n'en pourrait être ouvert de supplémentaires que pour les dépenses concernant un service voté, et elle donna, par ministère, une énumération longue, précise et limitative de ces dépenses. Cette mesure, avec une bonne nomenclature, qui du reste pouvait être rectifiée, était excellente. Elle formait le complément de la spécialité, qu'il devenait ainsi impossible d'éluder. Avec elle, point de folle dépense, point de dispendieux caprices des femmes de ministres. Quant aux crédits extraordinaires, la loi décida que la faculté d'en ouvrir par ordonnances ne serait applicable qu'à des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget.

Ces diverses dispositions, émanées de la Chambre des Députés, ne furent pas admises par celle des Pairs sans de vives réclamations. Ce qu'on attaquait dans son sein, c'était moins leur esprit et leur portée, que leur insertion dans les lois constituant le budget, ce qui, vu la nature de ces lois et l'époque tardive à laquelle elles arrivaient devant la Chambre haute, contraignait celle-ci et la Royauté elle-même à une adhésion qui se trouvait ainsi quelque peu forcée. Ni les plaintes, ni la question n'étaient nouvelles. On peut dire en faveur du mode de procéder de la Chambre des Députés, qu'il s'agissait d'une matière purement financière, pour laquelle cette Chambre était généralement reconnue posséder l'initiative et la prépondérance ; que si cette espèce de suprématie avait pu lui être contestée sous le régime de la Restauration, dans

lequel la Royauté se considérait comme investie de l souveraineté, en sorte que tout ce qui n'était pas for mellement délégué aux Chambres restait son apanag exclusif, il n'en pouvait être de même sous le gouver nement de Juillet, où la prépondérance de la Chambr des Députés résultait clairement de l'investiture don née par elle seule à la Royauté. On pouvait enfi rappeler que la faculté d'ouvrir des crédits extraordi naires, c'est-à-dire de disposer sans loi préalable de deniers publics, avait été sinon créée, du moin réglementée par la loi de finances du 25 mars 1817 en sorte qu'il était naturel et légal que ce qu'une loi d ce genre avait établi pût être modifié par une autre lc analogue.

Indépendamment de ces innovations, les budget de 1834 et 1835 furent remarquables par d'impoı tantes discussions, parmi lesquelles il suffira d'en cite deux, l'une relative aux petits États d'Allemagne l'autre à l'Algérie. Dans la première, le principe d l'indépendance de ces États fut proclamé comme un des conditions de la sécurité extérieure de la France comme l'une des conditions de l'équilibre Européen qu'il était de son droit et de son devoir de défendre Dans la seconde, fut agitée et approfondie la questio d'occupation de l'Algérie. M. Passy, rapporteur d la Commission pour le budget de la guerre, se prc nonça, au nom de cette Commission, en faveur d l'occupation restreinte aux villes du littoral. Dans so rapport, œuvre sérieuse, abondante en faits et e aperçus, où les illusions étaient écartées pour n laisser place qu'aux considérations fondées sur l'his

toire, sur la condition matérielle et morale de l'ancienne régence, il signalait les difficultés de la colonisation, les dépenses et les dangers qu'entraînerait pour la France la nécessité de conquérir le territoire et d'entretenir une armée d'occupation.

Ce rapport, digne en tous points de son éminent auteur, fit une profonde impression sur la Chambre et fut vivement soutenu par plusieurs orateurs. On posa d'abord en fait que l'occupation de l'Algérie coûtait déjà à la France de 30 à 40 millions par an. On recherchait ensuite si la colonisation permettrait à la France de recueillir un jour le fruit de ses sacrifices, et l'on arrivait à une conclusion négative. On considérait en effet cette colonisation comme impossible par les indigènes, et comme très difficile par les Européens. La religion, les mœurs, le nombre, l'esprit belliqueux des indigènes paraissaient, dans toutes les hypothèses, de redoutables obstacles. Pour établir des Européens, il faudrait conquérir le sol, l'assainir et protéger à main armée, contre les indigènes, les colons qui consentiraient à courir cette périlleuse aventure : entreprise dispendieuse, difficile et dangereuse au plus haut degré. On demandait ensuite quels avantages résulteraient de cette grande dépense d'hommes et d'argent. Si l'Algérie ne donnait que des produits analogues à ceux de la France, ces avantages seraient nuls ; si elle donnait des produits tropicaux, pourrait-elle les livrer au même prix que les Antilles, l'Inde et l'Amérique? En cas de guerre maritime, ajoutait-on, que deviendrait la colonie ; en cas de guerre continentale, combien l'armée employée en Algérie ne

ferait-elle pas défaut à la France ? L'on arrivait ains
à s'unir aux conclusions de la Commission qui disait
« Pour nous, dans le système suivi à Alger, nou
« n'éprouvons jusqu'ici que deux résultats qui sem
« blent assurés : l'un, c'est la continuation des char
« ges dont la France est grevée ; l'autre, c'est la né
« cessité périlleuse de rester privés désormais c
« forces militaires dont, en cas de guerre, nous au
« rions besoin pour défendre notre propre terr
« toire. »

Les partisans de la colonisation, de leur côté, inv
quaient de nombreuses raisons : l'honneur de
France intéressé à la conservation de sa conquête et
la destruction définitive de la piraterie ; les dange
pour les colons et les frais d'assainissement moindr
qu'on ne le prétendait ; la richesse et l'étendue
sol qui serait à la disposition de la France ; la varié
des produits qu'on pourrait en attendre ; l'accroiss
ment de la puissance française sur les rives de
Méditerranée ; enfin le désir de la France qui espér
trouver dans l'Algérie une compensation pour la pe
de ses colonies : tels étaient les principaux motifs s
lesquels on fondait la nécessité de conserver et
coloniser notre nouvelle conquête.

Quant au ministère, il paraissait indécis. Il atte
dait que l'initiative des Chambres lui traçât la vo
à suivre. Il voyait cependant que la France, indépe
damment des autres motifs, inclinait fortement vers
colonisation, par réaction contre les faiblesses
nouveau Gouvernement, par défiance de quelque s
crète et humiliante promesse envers l'Angleterre. En

fin, pressé de questions, il finit par se prononcer pour la conservation de l'Algérie.

Il ne nous reste plus, pour compléter les faits relatifs à cette période, qu'à parler d'une opération qui, bien qu'étrangère au budget de 1835, s'accomplit pour la première fois pendant cette année, et dont la continuation, pendant tout le cours du Gouvernement de Juillet, exerça une influence considérable sur l'administration des finances : cette opération fut la conversion en rentes des bons délivrés à la Caisse d'amortissement en vertu de la loi du 10 juin 1833. Voici quelle était la situation : les rentes 5 et 4 1/2 pour cent s'étaient maintenues presque constamment au-dessus du pair. En conséquence, le Trésor avait conservé tous les fonds qui étaient alloués par le budget pour l'amortissement de ces rentes, et il avait remis à la Caisse, en remplacement, des bons dont le montant s'éleva, du 1er juillet 1833 au 31 décembre 1835, à 128,818,377 fr. 20 c. D'un autre côté, le Trésor se trouvait en avance envers les divers budgets de sommes considérables, sur les ressources extraordinaires. Il avait été ouvert, en effet, par les diverses lois rendues de 1831 à 1834 des crédits tant en rentes qu'en ventes de forêts, pour une somme de 661 millions (661,094,130 francs). Sur ces crédits il n'avait été réalisé que 405 millions, le reste avait été avancé sur les ressources de la dette flottante. Le Trésor se trouvait par là à découvert de 255 millions (255,374,440 francs) qui étaient représentés par les rentes restant à émettre.

Les choses en cet état, on considéra que, pour

rembourser le Trésor, au lieu d'émettre ces rentes il serait plus simple de lui attribuer définitivemen les fonds de l'amortissement dont il était détenteur au moyen de la conversion en rentes des bons par lu délivrés à la Caisse. La loi du 10 juin 1833 paraissai permettre cette conversion. Nous avons vu, en effet que son article 7 autorisait, *dans le cas d'une émissio de rentes*, la conversion des bons en une partie de rentes ainsi *mises en adjudication*. On avait pu soute nir que ces termes ne s'appliquaient pas au cas doı il s'agissait; mais la question fut tranchée par la lo de finances de 1836, promulguée le 17 août 1835. Cett loi statua non seulement pour le présent, mais pou l'avenir. Elle autorisa la conversion des bons en ren tes quatre ou trois pour cent, ces rentes devant êtr remises au cours moyen du premier jour du semestr de la jouissance. Elle décida enfin que la même con version pourrait avoir lieu le premier jour de chacu des semestres suivants, pour les bons dont la Caiss serait propriétaire à ces époques. La première con version eut lieu immédiatement, c'est-à-dire en 1835 pour un capital de 116 millions en chiffres rond (116,008,347 francs), ce qui réduisit d'autant l'avanc du Trésor. Le Ministre des finances estimait qu'au moyen des conversions successives, cette avance se rait remboursée au mois d'avril 1838.

Cette application de la loi du 10 juin 1833 enlevai évidemment à cette loi le caractère provisoire que M. Humann lui avait donné en la présentant. Elle rendait, en outre, fort problématique la conversion du cinq pour cent. Il était évident, en effet, que le Gou-

vernement, alléché par la facilité d'appliquer au service, soit extraordinaire, soit ordinaire, les fonds de l'amortissement, consentirait difficilement à une conversion, dont l'effet serait, en rendant à ces fonds leur destination normale, de le priver d'une aussi puissante ressource.

Telle fut la première application des sommes désignées sous le nom de réserves de l'amortissement, dont l'emploi successif joua un si grand rôle pendant tout le cours du Gouvernement de Juillet.

Nous voici arrivés au terme de cette période, la plus laborieuse de ce Gouvernement au point de vue tant financier que politique. Pour ne pas compliquer outre mesure notre exposé, peut-être déjà trop détaillé, nous avons dû négliger plusieurs questions agitées pendant cette période et qui, bien que se rapportant assez directement à l'ordre financier, ne présentaient cependant qu'un intérêt secondaire. Nous citerons celles qui concernaient la créance américaine de 25 millions, si difficilement admise par la Chambre des Députés, la garantie accordée pour l'emprunt grec, les fortifications de Paris, enfin le Drawback à la sortie des sucres raffinés, qui provoqua de transparentes allusions contre un membre du Cabinet. On reconnut en outre les grades conférés pendant les Cent-Jours ; on accorda des pensions à de prétendus vainqueurs de la Bastille ; on demanda le retrait des pensions accordées aux émigrés et aux Vendéens ; enfin, on vota des secours considérables en faveur des condamnés politiques de la Restauration, vote imprudent sous un Gouvernement aussi violemment attaqué

que celui de Juillet, et qui constituait un encour
ment aux conspirations et à l'émeute.

Nous n'insisterons que sur un point, sur ce
coûta à la France la Révolution de Juillet. En ap
tant dans la fixation de ce chiffre le plus parfait e
d'équité, on reconnait qu'il s'éleva à 700 million
effet :

Il fut créé de 1830 à 1835, par diverses lois moyens extraordinaires, réalisables en rentes o coupes de bois, pour	661.094.130 fr.
Il resta, en outre, à la charge de la dette flottante pour les excédants de dépense des années 1830 et 1832	88.356.054
Enfin, il fut perçu en 1831	
A reporter. . . .	749 450.184 fr.

(1) Cette somme fut réalisée par les voies suivantes :

Emprunt national au pair	21.422.400 fr.
Négociation de rentes du 10 avril 1831 et du 8 août 1832................................	270.000.014
Aliénation des bois de l'État	114.297.276
Total des réalisations.............	405.719.690
Restait à recouvrer........................	255.374.440
sur lesquels la conversion en rentes des bons délivrés à la Caisse d'amortissement, effectuée en 1835, opéra une réduction de........	116.008.347
Il ne restait donc à recouvrer, à la fin de 1835, que.	139.366.092 fr.
dont le Trésor était en avance et que devaient couvrir les consolidations ultérieures.	
Par suite d'une addition postérieure de...	983.500
dont il serait superflu de donner ici la cause,	
Cette somme se trouva portée à	140.349.592 fr.

Report	749.450.184 fr.
une contribution extraordinaire, au moyen de centimes additionnels, de.	46.442 590
Total	795.892.774 fr. (1).
Mais il convient de déduire de ce total la somme affectée aux travaux publics, qui n'était pas une charge créée par la Révolution de Juillet, puisque ces travaux auraient dû être accomplis par tout Gouvernement, ci.	93.955.000 fr.
Reste au compte de la Révolution de Juillet.	701.937.774 fr.

La presque totalité de cette somme fut dépensée en armements temporaires et stériles. Le maréchal Soult, qui dirigea le ministère de la guerre pendant la majeure partie de cette période, ne sut, avec beaucoup de dépense, fonder rien de permanent. Aucune réserve sérieuse ne fut créée, aucune organisation durable et peu dispendieuse en temps de paix ne fut donnée aux forces de la France. La garde nationale mobile, elle-même, resta une pure fiction écrite dans la loi. On avait cependant sous les yeux le système prussien si puissant et si économique. Le maréchal Gérard en avait donné l'indication, sous la Restaura-

(1) Comptes généraux des finances pour 1836, rapport au Roi, P. XXVI, et pour 1838, P. 140.

tion, indication qu'il oublia il est vrai quand il fı ministre.

Si l'on jette un coup-d'œil sur l'ensemble des mı sures financières qui signalèrent cette époque, l'o voit qu'il s'en dégage trois principales, savoir : l'ét blissement d'une spécialité plus rigoureuse ; des di positions plus précises, plus préservatrices en m tière de crédits supplémentaires et extraordinaires enfin l'atteinte portée à l'amortissement. On ne saı rait que louer ce qui concerne les crédits extra-bu gétaires. Quant à la spécialité, depuis si longtem objet de vives controverses, la raison la plus plaus ble qui ait été invoquée contre elle est celle que do nait M. de Villèle, lorsqu'il soutenait que la respons bilité des ministres était une garantie suffisante. L'a gument si souvent mis en avant par les agents pouvoir exécutif, que la spécialité transporte l'adm nistration dans les Chambres, nous paraît sans valeu ainsi que nous l'avons exposé. En définitive, lorsqu indépendamment des raisons théoriques, on considè l'ensemble des faits politiques et administratifs, tendance des ministres vers la dépense, celle des che du pouvoir exécutif à s'attacher des créatures, et a besoin des défenseurs, aux dépens du Trésor publi l'intensité des sollicitations, les abus du cumul, l' normité des impôts, on ne peut s'empêcher de recor naître l'utilité d'une spécialité rigoureuse.

La troisième des grandes mesures financières c cette période, l'atteinte portée à l'amortissement, fı plus funeste aux intérêts de la France que l'excéda de dépense de 700 millions. Cette atteinte qui consist

dans le retranchement de 32 millions sur les rentes rachetées, et dans l'affectation, qui devint permanente, de la majeure partie des fonds restants aux besoins du service, qu'on se hâta d'élever au niveau de cette ressource, eut les effets suivants : non seulement on ne diminua pas la dette antérieure, mais les rachats ne purent même pas contrebalancer les nouveaux emprunts qui furent contractés. Combien on s'éloigna de la sage administration du Gouvernement précédent, et de la magnifique perspective de l'extinction de la dette ouverte par M. Roy !

LIVRE VI

,E GOUVERNEMENT DE JUILLET

Deuxième Période, 1836-1840.

CHAPITRE PREMIER

BUDGETS. — PROJETS DE CONVERSION DU 5 0/0.

ioration des finances. Excédants de recettes. — Comparaison budgets de la Restauration et du Gouvernement de Juillet. t célèbre de M. Laffitte. — Résultats des budgets de 1836 840. — Crédits complémentaires. Dispositions nouvelles sur point.
tion de la conversion des rentes 5 0/0. M. Humann, ministre finances, partisan de la mesure; — désavoué par ses collè- s; — il quitte le ministère. — Interpellations. Réponse hau- ne de M. de Broglie. — Première proposition de conversion M. Gouin. — M. Thiers, ministre de l'intérieur, la combat. MM. Berryer et Humann. — Prise en considération. — Démis- n du Ministère. — Réflexions.
net du 22 février 1836. — M. Thiers, président du Conseil. — s'engage à proposer la conversion l'année suivante. A quelles ditions. — Ajournement.
gements successifs de ministère. — Cabinet du 6 septembre 6. — M. Lacave-Laplagne, ministre des finances. — Deuxième position de M. Gouin. — Rapport favorable de la Commission. Abstention du Ministère. — Discussion. — Projet adopté. — ambre des Pairs. — Commission contraire au projet. — Roy, rapporteur. -- Raisons invoquées par lui. — Rejet du jet. — Réflexions.

e Gouvernement de Juillet paraissait entré, en 6, dans une période définitive de paix et de tran- lité. Les craintes de guerre étrangère étaient cal-

mées, les grandes émeutes réprimées, les chefs habituels des insurrections emprisonnés, la licence de la presse opposante réfrénée par les lois de septembre. Le moment paraissait donc venu de recueillir tous les bienfaits du nouveau régime, de voir réaliser les économies, les dégrèvements, en un mot le soulagement des contribuables. La situation générale des finances sous l'empire de ces circonstances favorables, s'améliora rapidement, et le produit des impôts, suivant le progrès du travail, de la consommation, de l'augmentation des valeurs, en un mot de la richesse générale, s'accrut d'une somme annuelle de 15 à 20 millions. Mais, si le revenu s'éleva, les dépenses publiques, loin de diminuer, suivirent la même progression en sorte que les contribuables ne reçurent aucun soulagement du nouvel ordre de choses. Ce maintien des impôts, cet accroissement des dépenses provoquèrent en 1836, dans le sein de la Chambre des Députés une vive discussion. On rappela les accusations et les promesses de l'ancienne opposition ; on compara les budgets de la Restauration et ceux du nouveau régime, et l'on soutint que l'avantage se trouvait du côté des premiers. Le ministère défendit avec vigueur le nouveau Gouvernement ; de part et d'autre l'on accumula les chiffres ; mais tous les efforts des ministres ne purent invalider cette conclusion : que le nouveau Gouvernement, bien qu'ayant 80 millions de moins à payer que la Restauration, dépensait, sinon plus, du moins autant qu'elle. La suppression de 32 millions à l'amortissement, de 20 millions à la liste civile, celles des gardes du Corps, des Suisses et de la Garde, e

les diminutions opérées sur quelques autres articles formaient les 80 millions. Ce fut dans cette discussion que M. Laffitte, parlant encore des prodigalités de la Restauration, déclara que si le résultat d'une révolution qui avait promis d'être si économe devait se borner à une mince réduction des dépenses, il croirait devoir demander pardon à Dieu et à ses concitoyens de la part qu'il avait pu y prendre : paroles qui étonnèrent la Chambre, mais ne produisirent que peu d'effet dans le public, tant était diminué le prestige de cet homme politique, dont l'influence avait été si grande sous la Restauration et pendant la Révolution de Juillet. On aurait pu demander à M. Laffitte de sortir des généralités et de préciser les points sur lesquels devaient porter les économies, enfin d'expliquer pourquoi, lorsqu'il était premier ministre et qu'il dirigeait les finances, il n'avait effectué aucune des grandes réformes qu'il réclamait. Il faut remarquer, à la décharge du Gouvernement de Juillet, que si ses dépenses égalaient, surpassaient même celles de la Restauration, il entretenait une armée plus nombreuse et il était grevé des charges de l'Algérie.

Quoiqu'il en soit, on était arrivé à ce résultat que les dépenses ordinaires étaient couvertes par les recettes de même nature, grâce à l'accroissement progressif de ces dernières. On put même supporter, sans équivalent, la suppression des jeux et celle de la loterie, qui causaient dans les recettes une diminution d'environ 14 millions. On put encore, sans moyens extraordinaires, payer les 25 millions de la créance américaine. Enfin, plusieurs exercices présentèrent

des excédants de recette provenant exclusivement des ressources ordinaires (1). En examinant le tableau des budgets placé au bas de la page, on est étonné de l'accroissement subit que présentaient ceux des années 1838 et 1839. Mais on s'explique cette augmentation quand on sait qu'elle avait pour cause principale des travaux publics extraordinaires, dont nous aurons à

(1) Voici les résultats des budgets d'après les lois de règlement des comptes :

BUDGET DE 1836

Recettes	1.077.523.708 fr.	53 c.
Dépenses	1.046.906.909	37
Excédant de recettes	30.616.799 fr.	16 c. *(a)*.

BUDGET DE 1837

Recettes	1.080.732.724 fr.	38 c.
Dépenses	1.067.820.314	66
Excédant de recettes	12.912.409 fr.	72 c. *(b)*.

BUDGET DE 1838

Recettes	1.149.612.932 fr.	65 c.
Dépenses	1.135.184.820	44
Excédant de recettes	14.428.112 fr.	21 c.

BUDGET DE 1839

Recettes	1.195.190.251 fr.	58 c.
Dépenses	1.178.690.702	38
Excédant de recettes	16.499.549 fr.	20 c.

(a) Cet excédant n'était, en réalité, que de six millions. Les 24 millions restants provenaient du transport à cet exercice de l'excédant de recette de 1835, sur lequel 21 millions résultaient d'une aliénation de forêts, c'est-à-dire de moyens extraordinaires. — Il faut remarquer en outre que les excédants, se transportant ainsi d'un exercice à l'autre, sont de nature à faire quelque illusion. Cependant, il est certain que les recettes ordinaires, par l'effet d'un progrès très marqué, excédèrent constamment les dépenses.

(b) L'excédant réel était de	19.746.932 fr.	57 c.
par l'affectation au paiement de travaux extraordinaires de la somme de	6.834.522	85
Il fut réduit à celle de	12.912.409 fr.	72 c.

qui figure dans la loi des comptes.

parler bientôt, et qui s'élevèrent pour 1838 à 36 millions, et pour 1839 à 54 millions. Ces travaux n'étaient point l'objet d'un budget annexe, comme ceux qui avaient été votés en 1833, sur la proposition de M. Thiers, mais figuraient au budget général, qui comprenait ainsi toutes les dépenses publiques (1). Il faut remarquer, cependant, qu'en fin de compte, les budgets réglés étaient fort supérieurs aux budgets votés par les Chambres. Cet excédant, qui dépassait souvent 80 millions, provenait de deux causes : de l'omission dans les budgets présentés aux Chambres de certains articles en recette et en dépense, dont le chiffre hypothétique ne pouvait être déterminé d'avance, et des crédits complémentaires ou extraordinaires que les ministres se faisaient ouvrir par ordonnance et soumettaient ensuite au vote des Chambres, crédits qui atteignaient souvent 30 millions.

La loi du 24 avril 1833 et celle du 23 mai 1834, dont nous avons reproduit les dispositions, avaient entouré de formalités protectrices l'ouverture de ces crédits. Pour les enfermer dans la limite des recettes, pour empêcher qu'ils n'occasionnassent des découverts, la loi de finances de 1837 (18 juillet 1836) édicta encore une autre disposition. Elle décida, par son article 5, que toutes les demandes de crédit qui seraient

(1) La loi du 17 mai 1837 qui avait prescrit ces travaux et créé un fonds extraordinaire destiné à les solder, avait ordonné que ce fonds resterait en dehors du budget général de l'État. Mais la loi de règlement des comptes de 1837 (6 juin 1840), fit rentrer ce fonds et ces travaux dans le budget. En conséquence, les comptes de 1838 et 1839 furent rédigés et réglés conformément à cette dernière prescription.

faites à l'avenir, en dehors de la loi annuelle des dépenses, devraient indiquer les voies et moyens qui seraient affectés à ces crédits. Cette disposition était sage, mais d'une exécution assez difficile ; aussi fut-elle aisément éludée. On se contenta, en effet, dans la pratique, au lieu d'une désignation spéciale des voies et moyens, de déclarer dans les lois et ordonnances qui ouvrirent des crédits, qu'il y serait pourvu sur les ressources affectées à l'exercice ou sur les fonds de la dette flottante. La facilité des Ministres, du Roi et d'une majorité complaisante, à provoquer, ouvrir et sanctionner ces crédits, fut un des abus du Gouvernement de Juillet. Ce qui le rendait tolérable, c'était l'accroissement régulier et presque inespéré des recettes. Mais cet accroissement se trouvait escompté et dévoré d'avance, en sorte qu'il n'en résultait aucun moyen de diminution pour la dette ou de soulagement pour les contribuables.

C'en est assez sur des budgets qui, sauf ce qui prêtait à ces remarques, ne présentaient rien d'important. Arrivons aux discussions et aux mesures qui firent l'intérêt de cette période financière.

La première de toutes fut la conversion des rentes. Cette importante opération formait depuis longtemps l'une des principales préoccupations des hommes politiques et du public. On se rappelle avec quelle vigueur M. Thiers l'avait préconisée, dans son grand rapport de 1832, comme la mesure la plus juste, la plus favorable aux contribuables, la plus féconde en heureux résultats pour les intérêts généraux de la France. M. Humann, ministre des finances, en présentant un

peu malgré lui, en 1833, la loi sur l'amortissement, n'avait caractérisé cette loi que comme une mesure provisoire, en attendant la conversion, qu'il espérait pouvoir soumettre aux Chambres dans un avenir peu éloigné. En 1835, le même ministre déclarait à la tribune que la réduction de la dette consolidée au moyen de la conversion était, depuis son entrée au ministère, son vœu et son but. Après avoir énuméré les conditions nécessaires au succès de cette opération, il ajoutait : « Le moment de la tenter approche ; la force des « choses nous y conduit ; la Chambre doit être per- « suadée qu'aussitôt que les circonstances seront pro- « pices, je lui en ferai la proposition spéciale ; mon « vœu le plus cher est de procurer à mon pays cette « grande et importante amélioration.... Je viens de « dire à la Chambre que le moment de la présenter « approche ; je pense qu'elle devra vous être soumise « à la session prochaine, si aucun événement ne vient « entraver l'exécution de nos projets. Cependant, le « Gouvernement ne peut prendre aucun engagement « à cet égard ; car, comme il est responsable du « succès, il faut qu'il soit libre de choisir le mo- « ment. »

Cette profession de foi, cette annonce, favorablement accueillies par la Chambre des Députés, devant laquelle elles se produisirent, ne furent l'objet d'aucune contradiction de la part des autres Ministres. M. Humann pouvait donc se croire en conformité complète d'opinion avec le Cabinet. Aussi, en janvier 1836, crut-il ne pas commettre un acte indiscret, en insistant dans l'exposé des motifs du budget de 1837, sur

les avantages que présenterait l'opération. Il s'effo de prouver que la conversion, avec offre de rembou sement, serait conforme au droit, à l'équité, à la po tique, enfin aux intérêts moraux et matériels de France. Sa démonstration, qu'il serait trop long inutile peut-être, de reproduire ici après les dévelo pements donnés précédemment à la question, é claire et concluante. Cependant, le ministre n'anno çait encore la présentation d'aucun projet de loi. I avait donc dans son exposé d'excellentes prémiss mais pas de conclusion. Cette lacune frappa la Cha bre qui, représentant bien plus les départements Paris, avait accueilli avec grande faveur les paro du Ministre. Aussi, un Député, M. Augustin Gira demanda-t-il l'autorisation d'adresser, à un jour t rapproché, des interpellations au Gouvernement, p savoir par quelles raisons une mesure tant préco sée n'était pas proposée. L'autorisation fut accord mais dans l'intervalle, un grave incident vint comp quer la question. M. Humann, se conformant à l'usa n'avait pas communiqué à ses collègues l'exposé motifs du budget, qui restait ainsi son œuvre perso nelle. Le Cabinet, soit spontanément, soit à l'instig tion du Roi, blâma le langage de M. Humann, q considéra comme trop explicite, comme engage trop profondément une question sur laquelle on é résolu, au fond, à ne pas donner satisfaction à l'o nion générale. M. Humann, justement blessé de proches que les précédents ne pouvaient lui faire p voir, donna sa démission et eut pour success M. d'Argout. Ce fut dans cette situation que le Min

tère se présenta devant la Chambre pour répondre aux interpellations annoncées.

M. Humann, parlant comme simple Député, donna d'abord quelques explications sur la petite crise intérieure du Cabinet. Il déclara n'être entré au pouvoir qu'avec la ferme intention d'accomplir, au moyen de la conversion, la réduction de la dette publique. Il rappela qu'en 1835 il avait été, sur cette question, encore plus explicite que dans son exposé des motifs; qu'il avait dû considérer son opinion comme partagée par ses collègues, et croire qu'il n'y aurait à examiner avec eux que la question d'opportunité. M. de Broglie, Président du Conseil, prenant la parole après lui, déclara que jamais la question de réduction d'intérêt de la dette n'avait été agitée dans le Conseil; qu'après avoir arrêté le budget, le Ministère ne pouvait supposer que la question serait traitée dans l'exposé des motifs, dont la rédaction, suivant l'usage, était entièrement remise au Ministre des finances. Il ajouta que les déclarations antérieures de ce Ministre devant les Chambres, n'avaient été considérées par le Cabinet que comme les manifestations d'une opinion personnelle; mais que l'insertion de cette opinion dans l'exposé des motifs avait dû surprendre et alarmer le Cabinet, parce que l'on pouvait la considérer comme la pensée même du Gouvernement, et demander à celui-ci pourquoi, trouvant la mesure juste et opportune, il n'en proposait pas la réalisation. S'expliquant enfin sur le fond de la question, M. de Broglie déclara que, de l'avis du Conseil, il ne pouvait être fait de proposition pour cette session, ni pris d'engagement

pour l'avenir, que même s'il naissait une proposi de l'initiative parlementaire, elle devrait être c battue.

Ce langage étonna la Chambre, et M. Augu Giraud, craignant qu'il n'y eût quelque malente demanda des explications plus claires, plus catég ques. Ce fut à cette occasion que M. de Broglie fit réponse restée fameuse : « On nous demande s'il « dans l'intention du Gouvernement de propose « mesure ; je réponds : non ! est-ce clair ? On dit « nos réponses ne sont pas claires ; eh bien ! je « que l'intention du Gouvernement n'est point « proposer la mesure dans cette session. On me « mande à quelle époque ? je réponds qu'aucun (« vernement sage, aucun Gouvernement sensé ne « prendre un engagement quelconque sur une ép « quelconque. C'est une question d'opportunité, « dépend des circonstances. » Enfin, le Ministre clarait que si une proposition naissait dans la Ch bre et arrivait jusqu'à la discussion, le Cabinet tr rait alors la question au fond.

Ce langage hautain, cet ajournement indéfini d question de cette importance, qui préoccupait si v ment et à si bon droit l'opinion publique, étaien nature à indisposer non seulement les adversa mais quelques adhérents du Cabinet, et à rendre immédiate et plus acerbe une discussion, qu'avec ménagements, on eût pu peut-être ajourner.

La proposition ne se fit point attendre. Elle fut posée par M. Gouin, choisi comme secrétaire pa Commission du budget, dont la majorité était fav

ble à la conversion des rentes. Les bureaux de la Chambre en autorisèrent la lecture, à l'unanimité.

M. Gouin, développant sa proposition, dans la séance du 5 février 1836, déclara qu'il avait moins eu pour but de présenter un plan de conversion parfaitement acceptable, que de provoquer de la part du Ministère des explications catégoriques, et de la part de la Chambre un vote qui, sans préjuger le mode de remboursement à adopter, constituât une adhésion formelle au principe de la conversion, qui levât toutes les incertitudes des rentiers et des contribuables. Il reproduisait ensuite, en les développant, les principaux arguments déjà invoqués en faveur de la conversion avec option de remboursement, mesure qui selon lui, était légale, juste, utile et opportune. Il énumérait tous les avantages accordés par l'État aux rentiers : l'insaisissabilité, l'exemption d'impôts, l'augmentation probable du capital, l'élévation de l'intérêt, et il demandait si, en présence de ces avantages, il serait juste de priver l'État de la faculté de remboursement formellement accordée par la loi civile à tout débiteur de rentes perpétuelles, et plusieurs fois mentionnée dans la loi même constitutive du Grand-Livre de la dette publique. Enfin, cet éminent financier trouvait dans la paix extérieure, dans la tranquillité intérieure et l'apaisement général des esprits, dans l'abondance des capitaux et le bas prix qui en est la conséquence, dans l'activité de l'industrie et le produit si favorable des récoltes, toutes les conditions d'opportunité pour l'heureux accomplissement de la grande mesure proposée.

« de les réduire ; ce serait une mesure atroce, odieus
« intolérable, quelque incontestable que fût le droit.

M. Thiers, prévenant ensuite une objection dont sentait toute la portée, s'efforçait de démontrer qu ne s'agissait pas uniquement des intérêts de la po lation parisienne. Il faisait une nouvelle concessi sur le chiffre des petits rentiers, admettant qu'il p être réduit à 126,000, et s'aidant des relevés Grand-Livre, il soutenait que Paris n'était propriétai que de la moitié des rentes inscrites au nom des pa ticuliers.

Enfin, l'habile ministre, abordant la question elle-même, ne trouvait pas l'ordre assez consolid l'abaissement de l'intérêt des capitaux à quatre po cent suffisamment constaté pour entreprendre u aussi grande opération. Il faisait valoir l'énormité d sommes qu'il faudrait se procurer pour satisfaire a remboursements qui pourraient être demandés, l'i disponibilité des fonds de l'amortissement, engag jusqu'en 1838 pour couvrir le Trésor de ses avanc par des consolidations, et, de l'ensemble des faits des circonstances par lui invoqués, il concluait l'ajournement de la question, ne fut-ce que pour an.

Cette argumentation du ministre, indépendamm de ce qui pouvait être contesté dans les faits et chiffres, présentait un vice capital : elle reposait t entière sur l'intérêt des rentiers, et négligeait compl tement celui des contribuables, ainsi que les gran avantages que procurait un abaissement dans le ta de l'intérêt. Il y avait une exagération manifeste

taxer l'option, pour les rentiers, entre le remboursement intégral du capital à eux dû par l'État et la réduction d'un cinquième de l'intérêt, de mesure *atroce, odieuse, intolérable, quelque incontestable que fût le droit*. On eût dit qu'aux yeux du gouvernement la classe des porteurs du cinq pour cent formait une caste sacrée à laquelle, pour ne pas troubler ses loisirs, la France devait se résigner à payer un surcroît annuel de tribut de 20 millions.

Le discours du ministre ne resta pas sans réponse. Deux orateurs surtout s'attachèrent à le réfuter : MM. Humann et Berryer. M. Humann donna d'abord des explications nettes et irréfutables sur le principe et les conséquences du mode d'emprunts pratiqué par la France et la plupart des autres États. « Le système « des emprunts à capitaux fixes est bien simple, dit-il : « l'État ne peut procéder aux remboursements qu'à « la condition d'acquitter tout le capital dont il s'est « déclaré débiteur ; ainsi, tant que la rente émise n'a « pas atteint le pair, l'État rachète ; mais, quand le « pair est dépassé, la rente prend le caractère d'un « effet à terme arrivé à échéance, et le créancier se « trouve incessamment en demeure de recevoir son « remboursement. Il faut qu'il en soit ainsi, car « comme on ne peut racheter qu'autant qu'il y a des « vendeurs, l'État, s'il était dessaisi du droit de rem- « boursement, se trouverait à la merci des rentiers. « Il dépendrait d'eux de charger le Trésor d'une rede- « vance qu'ils perpétueraient à leur gré. A de telles « conditions, le système de la dette rachetable serait

« la combinaison la plus funeste inventée pour le « malheur des peuples. »

M. Humann contesta ensuite la portée des chiffres donnés par M. Thiers. Il estima qu'en tenant compte des inscriptions appartenant au même propriétaire, le nombre des rentiers ne s'élevait pas à plus de cent mille, sur lesquels une partie seulement ne possédait que moins de mille francs de rente. Il s'éleva ensuite contre l'espèce d'inviolabilité qu'on avait paru vouloir attribuer au revenu des rentiers (1). Il demanda à quel titre on leur accorderait cette immobilité de revenu, quand celui de tous les autres genres de valeur varie et diminue. Il cita, comme confirmation, les effets de commerce et les bons du Trésor. « La « concurrence, ajouta-t-il, n'abaisse-t-elle pas inces« samment les bénéfices de l'industrie ? Et qui donc « dédommage le laboureur quand le bas prix des « denrées trompe ses calculs, ou que l'intempérie des « saisons détruit ses espérances ? Vous parlez de « souffrances, de douleurs ! Mais vous imaginez-vous « que cette triste condition de l'humanité n'atteint que « les porteurs de rentes ? Savez-vous le surcroît de « misère qui se révèle dans nos campagnes quand « vous aggravez le poids des charges publiques ? Il « vous est loisible, sans doute, il vous est honorable « de faire de la philanthropie locale ; mais l'homme « associé au gouvernement, celui surtout qui est « chargé de la pénible mission d'administrer les « finances, doit être juste envers tous. Et le serait-il,

(1) M. Delessert.

« je vous le demande, s'il pratiquait votre théorie de « faire payer trop aux contribuables, afin d'accroître « les consommations des rentiers ?

« La société n'a ni le pouvoir ni le droit d'assurer « les revenus individuels ; elle ne peut, sans injustice, « perpétuer en faveur d'une classe de citoyens des « avantages qui tournent au préjudice de tous les « autres. »

Ces considérations éloquentes et vraies produisirent dans la Chambre une vive sensation. M. Humann ajouta qu'il serait facile à l'État de se procurer des fonds à quatre pour cent, pour rembourser les rentiers qui le demanderaient. Il déclara, à ce sujet, que la Banque avait ouvert au Trésor un crédit de cent millions qui était resté sans usage, et qu'elle serait heureuse de lui continuer à trois pour cent, puisqu'elle sollicitait elle-même le renouvellement de bons du Trésor à l'intérêt de deux et demi pour cent. Enfin, M. Humann invoqua en faveur de l'industrie l'abaissement du taux de l'intérêt, dont la rente était, suivant lui, le régulateur, et le soulagement que la conversion devait apporter aux contribuables.

Mais, ce fut avec une profonde surprise qu'après ses précédents, qu'après sa sortie du ministère et sa vive réfutation du discours de M. Thiers, la Chambre entendit M. Humann déclarer qu'à ses yeux la question de conversion sortant victorieuse du débat, ce résultat lui suffisait pour le moment, et qu'il n'insistait pas pour la prise en considération, convaincu que le Gouvernement proposerait lui-même la grande mesure l'année suivante.

Cette conclusion inattendue appela à la trib
M. Berryer qui, après avoir demandé pourquoi M. I
mann était sorti du Cabinet, puisque ses collègue
lui paraissaient d'accord, entreprit de son côté la
futation du discours de M. Thiers. L'illustre orat
fit remarquer que les raisons invoquées par le Mini
ne présentaient rien de temporaire, rien qui fût e
prunté à des circonstances, à des embarras actuel
passagers; qu'intimement liées au contraire au f
même de la question, elles avaient un caractère
permanence qui permettrait de les opposer, en t
temps, à tout projet de conversion. Ne pourrait-on
toujours invoquer l'intérêt des rentiers, la commis
tion en leur faveur ? A ce sujet, M. Berryer se
mandait pourquoi tant de pitié, puisqu'il ne s'agis
en définitive que d'assimiler les rentiers à ce qu'
avait de plus sage, de plus intelligent parmi les
vriers qui, pour leurs économies laborieusement
quises, ne recevaient de l'État que quatre pour c
par l'intermédiaire des Caisses d'épargne ?

Vainement M. Duchâtel, Ministre du comme
essaya-t-il de réfuter M. Berryer, en soutenant que
raisons données par M. Thiers ne devaient être c
sidérées que comme temporaires, que le Cabinet
repoussait pas le principe de la mesure, qu'il cont
tait seulement l'opportunité de son application
tuelle. Vainement M. Guizot, Ministre de l'instruct
publique, se joignant à son collègue, demanda-
l'ajournement qui, selon lui, impliquait l'adoption
principe, tandis que la prise en considération emp
tait aussi celle de l'opportunité. Leurs efforts fu

impuissants : la Chambre repoussa l'ajournement et adopta la prise en considération. Ce vote motiva la démission du Cabinet tout entier.

Quelques observations peuvent ici trouver leur place. On a insinué que M. Humann, en soulevant la question de conversion dans son exposé de motifs du budget, aurait pu céder aux instigations secrètes du Roi qui, dans une vue de Gouvernement personnel, aurait voulu diviser et dissoudre un Cabinet dont la puissance, résultant de l'union de M. Thiers et des doctrinaires, excluait son initiative et sa prépondérance (1). Mais un examen attentif des faits repousse une pareille supposition. M. Humann, dans son exposé de motifs, ne fit que reproduire les opinions, les doctrines et les promesses qu'il avait déjà plusieurs fois, comme Ministre, soumises à la Chambre ; et aucune instigation n'était nécessaire pour lui inspirer cette conduite. Il voulait si peu contribuer à renverser le Cabinet, qu'après en être sorti, il essaya de le soutenir par son inconséquente conclusion. Il était assez éclairé pour qu'on ne pût pas lui faire jouer, à son insu, le rôle d'instrument d'une intrigue. Il était désintéressé, puisqu'il refusa d'entrer dans la nouvelle combinaison ministérielle. Enfin, le Roi se serait gardé de faire provoquer une mesure à laquelle il était fortement opposé.

Quoiqu'en ait dit le Ministère qui tomba sur cette question, il est difficile de ne pas admettre qu'en soutenant aussi obstinément l'ajournement, il nourrissait

(1) M. Louis Blanc, *Histoire de Dix Ans*, T. 4, P. 465.

l'espérance secrète de voir la mesure, par suite d'i dents politiques, rejetée à une époque indéfinie. eût, comme il le disait, admis le principe, il lui ai été facile, en consentant à la prise en considérat d'obtenir, comme la suite le fit voir, un ajournen d'une année. Mais il blessa la Chambre par ce qu eut de dur et de dominateur dans les réponses Ministres doctrinaires, et il ne la satisfit pas pai arguments insuffisants de M. Thiers.

Quelle était au fond la pensée du Gouvernemer Juillet ? Évidemment de ne pas effectuer la con sion, tant qu'il pourrait l'éviter. Il devait, en effet coûter cruellement aux anciens libéraux de la Re: ration, après avoir si ardemment combattu cette sure, de l'accomplir eux-mêmes, de reconnaître M. de Villèle avait proposé une œuvre grande, ι patriotique, enfin de s'infliger un éclatant dém D'un autre côté, quelques-unes des raisons qui avaient inspirées n'avaient rien perdu de leur fo La petite bourgeoisie de Paris, qu'ils ménagea sous la Restauration, comme leur auxiliaire pour river au pouvoir, était aujourd'hui leur principal tien pour y rester. Ainsi que l'avait établi M. Th la moitié au moins des rentes inscrites au nom particuliers appartenait aux habitants de Paris. E portant, avec M. Humann, qu'à cent mille le non total des rentiers, que M. Thiers élevait plus haut en avait cinquante mille à Paris. C'était le prin noyau de cette bourgeoisie qui avait contribué à verser la Restauration, à établir le nouveau rég qui dominait dans les élections et dans la garde n

nale, milice dont le concours avait été utile au nouveau Gouvernement dans les épreuves des dernières années, et qu'il considérait comme son plus ferme soutien, puisque Paris paraissait devenu en France, le grand faiseur de Rois. Le nouveau Gouvernement croyait donc ne pas devoir, sans y être contraint, se résigner à infliger aux rentiers une diminution d'intérêts, dont, sous la Restauration elle-même, on était parvenu à les préserver.

Et cependant, cette vue n'était-elle pas complètement erronée? Le nouveau Gouvernement n'aurait-il pas trouvé un élément bien plus assuré de force et de sécurité dans la satisfaction de l'intérêt général du pays, que dans le sacrifice de cet intérêt à celui d'une seule classe? Ne pouvait-il point, par d'habiles combinaisons, donner aux rentiers une compensation qui prévînt tout mécontentement de leur part? Était-il certain et que la conversion leur serait si odieuse, et qu'ils conserveraient au Gouvernement une reconnaissance inébranlable pour l'avoir empêchée? La conversion proposée par M. de Villèle n'avait-elle pas échoué bien plus devant les colères, les objurgations et les manœuvres de parti, que devant l'animadversion des rentiers qui, en définitive, auraient trouvé plus de bénéfice dans l'augmentation du capital offerte par M. de Villèle, que de perte dans la réduction de l'intérêt? L'événement enfin ne prouva-t-il pas la vanité des calculs du Gouvernement de Juillet, puisqu'il tomba par l'effort même, ou du moins l'inaction, de cette petite bourgeoisie, et sous l'inculpation de

n'avoir pas donné une satisfaction suffisante aux intérêts généraux du pays ?

Quelle était, du reste, la situation de la dette publique et du Trésor ? Comportait-elle une opération aussi considérable que la conversion avec remboursement facultatif? Le cours du cinq pour cent se maintenait, depuis deux ans, entre 107 et 110 francs. Le pair était donc dépassé de beaucoup. Ce cours eût été évidemment plus élevé sans la perspective de la conversion. Il se serait nivelé avec celui du trois pour cent qui, variant entre 77 et 82 francs, représentait du cinq pour cent à 132 francs. On peut même dire que ce dernier fonds était un peu comprimé par l'effet du bas prix relatif du cinq pour cent. Au point de vue des fonds publics, la conversion était donc possible, désirable, réclamée par l'état du marché. Restait la possibilité d'exécution. Or, il était presque certain que le défaut d'autres valeurs de placement plus avantageuses restreindrait singulièrement les demandes de remboursement. La rente ne trouvait pas de concurrence à la Bourse ; la terre se vendait sur le pied de trois pour cent, les immeubles urbains sur celui de quatre ; les bons du Trésor se négociaient à moins de trois pour cent. D'un autre côté, la Banque était en mesure d'avancer cent millions à l'État ; on pouvait suspendre la consolidation des bons du Trésor remis à la Caisse d'amortissement, et se procurer ainsi une nouvelle ressource ; enfin, M. Humann déclarait à la tribune qu'il serait facile de contracter un emprunt en quatre pour cent au taux de 98 francs. N'avait-on pas vu, en effet, la Restauration en négocier un, en 1829 ?

dans ces conditions ? Il était donc à peu près certain que l'État se procurerait aisément les fonds nécessaires pour satisfaire aux remboursements qui lui seraient demandés. Rien ne paraissait devoir, dans l'ordre financier, s'opposer à la mesure. C'était évidemment du côté de la politique que venaient les obstacles.

Reprenons la série des faits. M. Thiers fut placé à la tête du nouveau Cabinet (1), dans lequel entra, comme Ministre du commerce, M. Passy, Président de la Commission du budget, et l'un des défenseurs du projet de conversion. M. d'Argout conserva le portefeuille des finances. On pouvait s'étonner, sous le rapport constitutionnel, et peut-être sous d'autres encore, de voir se présenter comme Président du Conseil, le Ministre même qui avait été l'organe principal du précédent Cabinet dans la question sur laquelle celui-ci était tombé. Accepterait-il sans réticence le vote de la Chambre ? confesserait-il son erreur, ou n'avait-il tenu qu'un langage dépourvu de conviction et de sincérité ? Exécuterait-il loyalement, complètement, la mesure qu'il avait si vivement combattue, si durement qualifiée ? Il y avait là pour la Chambre un sujet de défiance, et pour le Ministre une cause possible de diminution politique et morale.

M. Thiers se présenta devant la Commission nommée à la suite de la prise en considération et déclara, qu'à ses yeux, le dernier vote de la Chambre avait fait

(1) Ce Cabinet, dans lequel M. Thiers obtint pour la première fois la présidence du Conseil, fut constitué par des ordonnances en date du 22 février 1836.

faire un grand pas à la question; que le nouveau cabinet consentait à la conversion, à la condition toutefois que, dans les combinaisons relatives à cette mesure, s'en trouverait une qui permettrait aux rentiers de conserver les neuf dixièmes de leur revenu, c'est-à-dire quatre et demi pour cent, mais sans augmentation du capital, et avec une garantie contre une seconde réduction trop prochaine. Le ministre déclara, en second lieu, que le temps nécessaire pour les opérations préliminaires de trésorerie ne permettrait pas d'accomplir la mesure cette année, (quoiqu'on ne fût encore qu'au mois de mars), qu'il était donc convenable de proposer à la Chambre l'ajournement. Enfin, il s'engagea à présenter, l'année suivante, un projet de loi conçu dans le système dont il faisait une condition absolue, c'est-à-dire laissant aux rentiers la faculté de conserver quatre et demi pour cent de revenu.

Comme on le voit, leur intérêt était la principale préoccupation du ministre, qui s'efforçait de retarder et d'atténuer la mesure. Il y avait, cependant, un souci réel des intérêts de l'État dans la détermination de ne point accorder d'augmentation sur le capital de la rente. La Commission accepta les explications, les conditions et les promesses du nouveau Cabinet, les exposa à la Chambre par l'organe de M. Lacave-Laplagne, son rapporteur, et conclut à l'ajournement, en proposant toutefois une résolution motivée qui constatait le droit de remboursement de l'État, le maintien du vote par lequel la mesure avait été prise en considération, et n'ajournait que la discussion.

Il serait inutile de reproduire ici les débats auxquels

donna lieu ce rapport, débats qui ne touchèrent pas au fond de la question. Qu'il nous suffise d'en retracer les faits les plus saillants. M. Thiers, interpellé, déclara que la différence entre le nouveau Cabinet et le précédent consistait en ce que celui-ci, tout en voulant la conversion en principe, n'avait point pris de résolution sur ce grave sujet, tandis que le ministère actuel était décidé à l'accomplir. Il renouvelait ensuite, de la façon la plus solennelle, l'engagement de présenter, l'année suivante, un projet de loi, mais avec les conditions par lui énoncées devant la Commission. Ce retard dans l'exécution était assez vivement critiqué. On demandait si la Chambre pourrait, sans versatilité, adopter un ajournement qu'elle avait repoussé un mois auparavant, en renversant un Cabinet? Si elle ne tromperait pas ainsi l'espoir du pays, si vivement excité par son vote récent? On demandait si la faveur actuelle des circonstances existerait encore l'année suivante? Enfin si, dans ce temps d'instabilité ministérielle, le Cabinet lui-même, dont on ne contestait pas la loyauté, conserverait assez longtemps le pouvoir pour exécuter sa promesse? Quoiqu'il en soit, l'ajournement fut adopté à une assez grande majorité, et ce vote prouva qu'une résolution plus nette, plus franche du Cabinet précédent, qu'un langage plus conciliant lui eussent fait éviter sa chute.

L'événement justifia les appréhensions des adversaires de l'ajournement : le Cabinet et les circonstances changèrent. M. Thiers et ses amis quittèrent le pou-

voir avant la fin de l'année 1836 (1), et, deux fois, l
ministère fut modifié avant que la question de conver-
sion fut de nouveau agitée devant les Chambres. Enfi
l'année 1837 subit le contre-coup de la crise commer
ciale qui éclata aux États-Unis.

Ce ne fut qu'en 1838, et sur une nouvelle proposi
tion de M. Gouin, que le débat s'ouvrit pour l
seconde fois. Le Cabinet, qui comptait M. Molé pou
président et M. Lacave-Laplagne pour ministre de
finances, ne se considérait pas comme lié par le
engagements de M. Thiers, et, soit conviction, so
soumission à l'influence Royale, ne se montrait pa
favorable à la mesure. Néanmoins, la question fut
cette fois, abordée au fond. Disons d'abord un mot d
système proposé par M. Gouin.

Ce système différait essentiellement de celui que l
même financier avait soumis à la Chambre en 1836
et dont les détails, sous la préoccupation exclusive d
la question de principe et d'opportunité, n'avaien
point été examinés. Par sa première proposition, cell
de 1836, M. Gouin laissait, pendant trois mois à par
tir de la date qui serait fixée par une ordonnanc
Royale, au porteur des cinq pour cent la faculté d
convertir leurs rentes en quatre ou en trois pour cen
Chaque propriétaire de cinq francs de rente en cin
pour cent devait, ainsi, recevoir une nouvelle inscrip
tion de quatre ou de trois francs de rente à son choix
c'est-à-dire abandonner un ou deux pour cent d
l'intérêt, et cela sans accroissement du capital nomi

(1) Ils furent remplacés le 6 septembre 1836 par un nouveau cab
net sous la présidence du comte Molé.

nal de sa rente. Par compensation, M. Gouin proposait d'attacher à chacune des inscriptions de quatre francs de rente quatre pour cent, six annuités d'un franc chacune, non productives d'intérêt, et à chaque inscription de trois francs en trois pour cent, treize annuités de deux francs chacune. Autrement dit, chaque rentier consentant à la conversion, continuait à recevoir son intérêt sur le pied de cinq pour cent soit pendant six ans, soit pendant treize ans, suivant le fonds qu'il choisirait. Quant aux rentes qui n'auraient pas été converties, le ministre des finances, après l'expiration des trois mois, les diviserait en séries dont le remboursement, au pair de cent francs, serait successivement déterminé par la voie du sort. Ce remboursement s'opérerait au fur et à mesure de la réalisation des capitaux nécessaires, capitaux qui seraient fournis soit par les fonds disponibles de l'amortissement, soit par une négociation de rentes nouvelles, à des conditions qui procureraient au Trésor au moins les avantages à provenir de la conversion.

Telle était, dans ses dispositions essentielles, la première proposition de M. Gouin, celle de 1836. Elle prêtait sur plusieurs points à la critique. On pouvait d'abord lui reprocher de retarder pour l'État, par l'effet des annuités, le bénéfice de la conversion, de six ans dans un cas et de treize ans dans l'autre. A un autre point de vue, on pouvait considérer les annuités comme des accroissements effectifs de capital. Ce qu'on avait surtout blâmé dans le projet de M. de Villèle, c'était l'augmentation du capital nominal. Ici, c'était une augmentation du capital réel qui était

créée, puisque l'État ajoutait à ce capital dans
six francs et dans l'autre vingt-six francs, qu'il
geait à payer effectivement. D'un autre côté, le
laissait dans l'incertitude l'époque, la quotité, l'a
plissement de l'opération, par la division des
non converties en séries, dont le rembourseme
vait être entravé par tant d'événements politiq
financiers. Enfin, pour contracter des empru
ne fussent pas plus onéreux au Trésor que la c
sion elle-même, il fallait arbitrer la valeur des
tés, chercher des équivalents, opération diffici
pouvait donner lieu à beaucoup de mécompte
récriminations. C'était au ministère qu'elle étai
donnée. Il résultait de là, pour l'arbitraire et l'
une latitude que la loi ne doit pas accorder d
temps ordinaires.

M. Gouin reconnut sans doute les points vuln
de cette proposition qui, du reste, comme il
déclaré, constituait moins à ses yeux le meilleu
de conversion qu'un moyen d'engager la qu
Aussi, dans son second projet, celui de 1838, ad
il un autre système. Il renonça aux annuités.
posa de convertir les rentes cinq pour cent
4 1/2, sans augmentation du capital nominal,
constituerait une simple réduction d'intérêt d'u
pour cent, soit en une autre espèce de rente i
minée, qui serait créée à un taux d'intérêt infé
4 1/2 pour cent, mais qui comporterait une au
tation du capital nominal. Les porteurs de cin
cent qui n'accepteraient aucun de ces modes c
version seraient remboursés par séries, au moy

fonds libres de l'amortissement, des autres ressources du Trésor et du produit d'un emprunt. Une ordonnance Royale réglerait les conditions de la création des nouvelles rentes inférieures à 4 1/2 pour cent et de leur délivrance aux rentiers, celles de l'emprunt à contracter, ainsi que l'ordre et l'époque du remboursement des rentes non converties.

Ce nouveau projet, qui provoqua un examen approfondi, différait, comme on le voit, essentiellement du premier. Il se réduisait à une conversion facultative, soit en 4 1/2 sans augmentation du capital nominal, soit en rentes d'un intérêt inférieur, mais avec cette augmentation. De ces deux modes, le second prêtait évidemment à la critique. On se rappelle combien l'augmentation du capital nominal de la dette avait été déjà vivement combattue. Or, non seulement le nouveau projet l'admettait en principe, mais il ne déterminait ni la quotité de cette augmentation, ni celle de la réduction d'intérêt qui devait en former l'équivalent. Il laissait tout à l'arbitraire du pouvoir exécutif là où, la fortune publique étant en jeu, tout aurait dû être réglé par la loi.

La Commission de la Chambre des Députés, dont M. Antoine Passy fut l'organe, adopta les principales dispositions du projet de M. Gouin, mais en corrigeant ce qu'il présentait d'essentiellement défectueux, c'est-à-dire en restituant à la loi la fixation, sinon absolue du moins approximative, de la diminution d'intérêt et de l'augmentation du capital nominal.

Le Rapporteur s'attacha d'abord à établir la légalité, la justice et l'utilité de la conversion. Il invoqua

sur le premier point le droit commun, les lois sp
et le célèbre rapport de Cambon. Il fit resso
danger et l'absurdité du système qui, déniant à
le droit de rembourser le capital de sa dette, l
damnait à payer éternellement un intérêt de cin
cent ou à subir, pour un remboursement de gré
toutes les exigences de ses créanciers. Le Rapp
s'expliquant ensuite sur l'attitude du ministère,
rait que celui-ci avait refusé de s'associer au
de la Chambre, d'exposer quel pouvait être so
tème; qu'il s'était borné à contester l'opportu
la conversion, sans justifier sérieusement son op
Il résultait de là que le Cabinet, désertant les
cipes et les traditions du gouvernement consti
nel, son droit et son devoir d'initiative, jouait d
grave débat, qui intéressait à un si haut de
finances et la politique, le rôle d'un simple spec
Evidemment, il était dominé par une double c
celle d'être renversé par la Chambre s'il comba
conversion, et celle de perdre l'appui de la Co
s'il soutenait cette mesure. Il s'effaçait donc et s
fermait dans une neutralité malveillante, si
misérable et indigne d'un gouvernement qui s
pecte et comprend la grandeur de sa mission.

Recherchant ensuite quel était le mode de c
sion à la fois le plus facile et le plus équital
Commission déclarait que, pour satisfaire à la di
de situations et de vues des rentiers, dont l
tiennent plus à l'élévation et à la fixité de l'int
les autres à l'augmentation du capital, il lui ava
nécessaire d'adopter une combinaison qui

l'option entre l'un et l'autre de ces avantages. Elle admettait donc la conversion du cinq pour cent soit en 4 1/2, sans augmentation du capital nominal, soit en une autre espèce de rente d'un intérêt moins élevé, mais accompagné de cette augmentation. La première de ces combinaisons n'était qu'une simple réduction de demi pour cent sur l'intérêt, réduction qui laissait aux rentiers un grand avantage, puisque le 4 1/2 pour cent déjà existant se négociait à 106 francs. La seconde donnait lieu à la grave question de savoir quel fonds on adopterait. La Commission pensait avec raison qu'on ne pouvait en abandonner absolument la solution au pouvoir exécutif ; qu'il appartenait à la loi, en pareille matière, sinon de statuer impérativement, du moins de poser des bases et des limites dont le gouvernement ne pût pas s'écarter. Elle repoussait le quatre pour cent par la raison qu'il avait déjà atteint le pair, et que l'action de l'amortissement continuerait à rester ainsi suspendue à son égard. Parmi les fonds déjà existants il n'y avait que le trois pour cent qui permît une augmentation du capital nominal. Ce fonds, en effet, se négociant aux environs de 80 francs, laissait un écart de 20 francs entre son cours réel et son capital nominal. Il restait ainsi soumis à l'action de l'amortissement. Mais, ici l'esprit de parti élevait un obstacle secret et presque insurmontable. Adopter ce fonds n'eût-ce point été rentrer entièrement dans le système de M. de Villèle, reconnaître la justesse des vues de ce grand ministre des finances, condamner l'opposition qui avait fait échouer son projet ? Après la Révolution de Juillet on

ne le pouvait évidemment pas. La Commission repoussa donc ce fonds. Elle invoqua pour motif de cette décision l'intérêt des porteurs de trois pour cent, qui pourraient souffrir de l'augmentation du nombre des titres de cette rente. Mais il serait difficile d'admettre cette raison comme la véritable. Le quatre et le trois pour cent ainsi écartés, la Commission proposa la création d'un fonds nouveau à 3 1/2 pour cent, qui serait délivré à 83 fr. 33 centimes et un tiers. Chaque rentier consentant à la conversion recevrait, par cinq francs de rente cinq pour cent, 4 fr. 20 centimes dans le nouveau fonds. Il perdrait ainsi 80 centimes d'intérêt, mais le capital nominal de sa rente, celui dont l'État se reconnaîtrait débiteur envers lui, serait augmenté de vingt pour cent, c'est-à-dire porté de cent à cent vingt francs. En effet, 3 fr. 50 centimes dans le nouveau fonds représentaient le pair de cent francs, et les 70 centimes restant un cinquième de cette somme, au total 120 francs.

C'était dans son rapport que la Commission proposait la création du 3 1/2 pour cent. Le projet de loi qu'elle soumettait à la Chambre était moins explicite. Il énonçait seulement que, dans le nouveau fonds à créer, la diminution d'intérêt devait être au minimum de 70 centimes, et l'augmentation du capital nominal au maximum de 23 pour cent. Le gouvernement restait donc libre, en observant ces conditions, de choisir l'espèce de fonds qu'il voudrait. Seulement, le 3 1/2 pour cent était celui auquel elles s'appliquaient le plus naturellement.

Dans le sein de la Chambre, l'abstention du minis-

tère, qu'on pouvait considérer comme le principal adversaire de la mesure, rendit la discussion infiniment moins vive que lors des précédentes propositions de conversion. On contesta à peine le droit de remboursement de l'État et l'opportunité de son exercice. L'Orateur le plus hostile à la mesure fut M. Liadières qui, érigeant en demi-dieux les hommes de l'ancienne opposition, ne comprenait pas qu'on pût remettre en question ce qu'ils avaient une fois repoussé.

Le principe de la conversion admis, la Chambre accueillit favorablement la proposition d'une réduction d'intérêt d'un demi pour cent, sans augmentation du capital nominal. Mais, la discussion fut plus prononcée quand il s'agit du second mode de conversion. Le souvenir de la vive opposition qu'avait provoquée dans le projet de M. de Villèle l'augmentation du capital nominal, l'annonce faite plus récemment par M. Thiers, pendant sa présidence du Conseil, que le gouvernement ne consentirait à la conversion qu'autant qu'elle n'entraînerait pas cette augmentation, jetaient la Chambre dans une grande incertitude. Vainement le Rapporteur de la Commission s'était-il efforcé d'établir que l'augmentation du capital nominal ne présentait pas tous les dangers qu'on avait voulu y voir, et avait-il invoqué l'exemple du trois pour cent qui, émis par M. de Villèle à 75 francs, avait été, jusqu'à ce jour, racheté par la Caisse d'amortissement au prix moyen de 72 francs. Il fallut, pour dissiper ou tout au moins diminuer les appréhensions de la Chambre, l'influence de M. Duchâtel, à qui le récent exercice des fonctions de ministre des

finances et ses connaissances économiques donnaien une grande autorité en ces matières. Cet Orateui s'attacha à prouver que l'augmentation du capital nominal ne constituait pas en réalité une charge pour l'État, puisque celui-ci ne pouvait pas être contraint à rembourser sa dette sur le pied de ce capital. Il n'opérait sa libération que par voie de rachat, au moyen de l'amortissement. C'était donc le taux de ces rachats qu'il fallait uniquement considérer. C'était son plus ou moins d'élévation qui constituerait le gain ou la perte pour l'État. On ne pourrait évidemment connaître le résultat de l'opération qu'en fin de compte, lorsque les rachats auraient non pas éteint complètement la dette, ce qui n'était point désirable, mais l'auraient réduite au chiffre qu'on pouvait considérer comme normal. Jusques-là, il n'était possibl que d'établir des calculs de probabilité, de recherche si l'économie obtenue sur l'intérêt compenserait ave avantage l'élévation du prix des rachats, à laquell pourrait donner lieu l'augmentation du capital nominal.

C'était bien parler. Mais il restait toujours l'inconnue à dégager, la probabilité à établir. Or, sur c point, il régnait une profonde incertitude. On s'accordait à reconnaître qu'il était facile, par la conversion du cinq en 4 1/2 pour cent, d'obtenir une réduction de demi pour cent sur l'intérêt de la dette, soit d 50 centimes par 5 francs de rente, sans augmentatio du capital nominal. Partant de ce point, on se demandait si la création d'un nouveau fonds à 3 1/2 pou cent, que proposait la Commission, laisserait à l'Ét

cet avantage. Au lieu de 50 centimes, elle permettait d'en retrancher au rentier 80, c'est-à-dire 30 de plus par 5 francs de rente ; mais elle augmenterait d'un cinquième le capital nominal. Or, les 30 centimes de diminution sur l'intérêt compenseraient-ils cette augmentation, suffiraient-ils pour faire face à l'élévation qu'elle entraînerait dans le prix des rachats de la rente ? C'était une question qui préoccupait les esprits, et qu'il était impossible de résoudre à l'avance. A ce sujet, M. Lacave-Laplagne, Ministre des finances, monta à la tribune, et, sans exprimer d'opinion au nom du Gouvernement, déclara qu'il apportait seize calculs différents dont les résultats, suivant les divers taux de rachat, seraient, dans des proportions diverses, favorables ou contraires à l'intérêt du Trésor. Vainement on demanda au Ministre de se prononcer ; il se renferma dans une stricte neutralité. Cependant, il insista sur ce point que, pour le succès de l'opération, une grande latitude devrait être laissée au Ministre des finances dans le choix des rentes à délivrer aux porteurs du 5 pour cent qui consentiraient à la conversion, ou aux capitalistes qui prêteraient à l'État les fonds nécessaires pour le remboursement des rentes non converties. Il semblait critiquer par là le système de la Commission, qui avait posé des limites à l'action du Gouvernement. Il rentrait dans les idées de M. Gouin, dont le projet abandonnait tout à la décision exclusive du pouvoir exécutif.

La Chambre éprouvait un vif désir de voir le Gouvernement s'associer à la mesure. Aussi, s'empressa-t-elle de chercher les moyens de satisfaire à ce qu'elle

pouvait considérer comme un vœu de sa part. De tous côtés surgirent des amendements dans ce sens. On s'arrêta aux dispositions suivantes : la conversion fut autorisée, à condition qu'elle laisserait aux rentiers l'option entre le remboursement au pair et des rentes nouvelles, et qu'elle aurait pour résultat définitif une réduction effective de 50 centimes d'intérêt par 5 francs de rente, sans que le capital nominal des nouvelles rentes à créer pût présenter une augmentation de plus de 20 pour cent. Enfin, celles des rentes qui seraient émises au pair ne pourraient pas, pendant 12 ans, être remboursées. Vers la fin de la discussion, lorsqu'il ne s'agit plus que de question de détail, le Ministère, tout en maintenant son opinion sur l'inopportunité de la mesure, entra plus franchement dans la mêlée. M. Lacave-Laplagne prit plusieurs fois la parole, provoqua d'utiles corrections au projet de la Commission, et fit preuve de sens ainsi que de sagacité.

On laissait donc au Ministère le choix des rentes à créer, ainsi que la fixation de la réduction d'intérêt et de l'augmentation du capital nominal. Seulement, pour ces deux derniers points, on déterminait un minimum d'un côté et un maximum de l'autre. A nos yeux, la Chambre en livrant ainsi la fortune publique à la merci du pouvoir exécutif, en renonçant à régler les conditions d'une opération aussi importante, abandonnait son droit et manquait à son devoir. Elle posait, en outre, une condition impossible à remplir : celle d'obtenir comme résultat définitif, pour les rentes à créer avec augmentation du capital nominal, une

diminution effective de 50 centimes d'intérêt par cinq francs de rente. On avait démontré qu'en pareille matière tout est hypothétique, subordonné au prix de rachat de la rente ; que c'est seulement après l'extinction de la dette, en totalité ou en majeure partie, qu'on peut savoir dans quelle mesure la combinaison de la réduction d'intérêt et de l'augmentation du capital nominal a procuré une économie. Après cette démonstration, exiger que l'opération dût avoir pour résultat définitif une diminution effective d'intérêt de 50 centimes par 5 francs de rente, c'était prouver ou qu'on n'avait pas compris la démonstration, ou qu'on voulait l'impossible.

Cependant, il faut le dire, tout ce qui prêtait à la critique dans les résolutions de la Chambre était moins imputable à celle-ci qu'au Ministère qui, par son abstention systématique, la laissait errer à l'aventure sur un terrain difficile, où son devoir était de tracer et d'aplanir la voie devant elle. Évidemment une aussi importante mesure exigeait des études, des combinaisons, des traités préalables. Or, le Ministère seul pouvait s'y livrer ou les conclure. Le rôle véritable de la Chambre n'était pas de créer les conditions de la conversion, mais de les sanctionner. En 1824, M. de Villèle s'était présenté avec un projet longuement élaboré. Il avait mûrement examiné la situation financière, calculé les chances, enfin conclu un traité avec les principaux banquiers de l'Europe, pour assurer le remboursement. Chacun était donc resté dans son rôle : le Ministre avait étudié et proposé, la Chambre avait été appelée à examiner et sanctionner. En

1838, au contraire, les rôles étaient intervertis. Il faut donc pas s'étonner si, dans les décisions de Chambre, il y eut, non de l'irrésolution, car la volo étai bien arrêtée, mais de l'incertitude et peut-ê même quelque erreur.

Il restait au projet une épreuve périlleuse à su devant la Chambre des Pairs. Tout faisait présa qu'elle lui serait funeste : le vote antérieur de ce Chambre, qui l'avait si fortement engagée, sa compl sance envers le nouveau Gouvernement, enfin la c duite équivoque du Ministère, qu'on pouvait soupç ner d'avoir compté sur un vote négatif de sa part. choix du Rapporteur nommé par la Commission fo nit un indice presque certain du sort réservé au p jet. Ce Rapporteur était M. Roy qui, soit convicti soit calcul, s'était montré l'un des adversaires les p ardents du plan de conversion présenté par M. Villèle. La Commission proposa, à l'unanimité, son organe, de rejeter le projet adopté par la Cha bre des Députés.

Le Rapporteur invoquait à l'appui de ces conc sions des raisons tant politiques que financières. examinait d'abord la conversion ou plutôt le rembo sement au point de vue de la légalité, et exposait arguments invoqués pour ou contre, mais en mett principalement en relief ceux des adversaires de mesure. S'attachant ensuite à la question d'oppor nité, M. Roy faisait remarquer que le Ministère s'é prononçé contre la conversion ; qu'à côté des faits tents de la politique il y a souvent des faits secr qui ne peuvent être divulgués sans inconvéni

« Nous avons pensé, disait-il, qu'il serait dangereux « et contraire aux intérêts de l'État de vouloir à cet « égard obtenir des explications plus explicites. » Le Rapporteur, passant à un autre ordre d'idées, reconnaissait et respectait le droit d'initiative accordé aux Chambres depuis 1830, mais il faisait remarquer que, dans une matière si importante, qui touche à la fortune publique et privée, l'initiative devait venir du Gouvernement, seul en situation de connaître les faits intérieurs et extérieurs, d'exposer aux autres pouvoirs la nécessité de la mesure, son utilité, ses moyens d'exécution, son opportunité politique et financière. Enfin, le Rapporteur soutenait que si la conversion n'était pas proposée par le Ministère, la responsabilité n'existerait nulle part, puisque les Chambres en étaient exemptes, et qu'on ne saurait la faire peser sur un ministère à qui on aurait imposé la mesure.

Cette première partie du rapport ne présentait rien de concluant. D'abord, la légalité du remboursement des rentiers avait été si victorieusement établie dans les grandes discussions précédentes, qu'elle ne pouvait sérieusement être mise en doute. Aussi le Rapporteur s'était-il borné à reproduire les arguments dans les deux sens, avec une certaine prédilection pour ceux des adversaires du remboursement, mais sans conclure en leur faveur. Quant à l'inopportunité, soutenir que pour faire repousser la conversion il suffisait que les Ministres la déclarassent intempestive, sans exposer les motifs de leur opinion, sans qu'on pût les forcer à s'expliquer catégoriquement, c'était soumettre la mesure au bon plaisir du pouvoir exécu-

tif, enlever aux Chambres toute autorité en cette matière. Restait l'irresponsabilité. Ici, le Rapporteur méconnaissait complètement les conditions du Gouvernement parlementaire. Lorsqu'une opération aussi importante que la conversion est votée, malgré l'opposition du Ministère, celui-ci doit ou se retirer ou dissoudre la Chambre. S'il consent, au contraire, à exécuter la mesure, il en accepte la responsabilité.

M. Roy, abordant un autre ordre d'idées, cherchait à prouver que les habitants de Paris auraient le plus à souffrir de la conversion. Il s'emparait d'un document produit par le Ministère, en 1836, lors de la première discussion devant la Chambre des Députés, document qui, rédigé dans l'hypothèse où la conversion ne porterait que sur 96 millions de rente, tendait à établir qu'il y aurait 120 mille propriétaires atteints, dont 104 mille, pour 88 millions de rente, étaient supposés résider à Paris, et 16 mille, pour 8 millions de rente dans les départements. Or, ce n'était pas sur 96 millions de rente seulement, mais sur une somme plus considérable que porterait la conversion, puisque le total des 5 pour cent dépassait 147 millions. Paris, disait le Rapporteur, serait donc encore plus fortement frappé que ne le faisait supposer le document de 1836. A ce sujet, M. Roy laissait entendre que le vote de la Chambre des Députés en faveur de la conversion, pourrait avoir été inspiré par une certaine jalousie de la part des départements contre la capitale. Mais ce qu'il ne disait pas, c'est que le document dont il excipait, ainsi que tous ceux du même genre, avait été singulièrement invalidé en 1838 par la discussion. On avait

établi, en effet, que, parmi les rentiers de Paris, un grand nombre possédaient plusieurs inscriptions, que d'autres touchaient des arrérages simplement en qualité de mandataires d'habitants des départements, en sorte que le nombre réel des rentiers parisiens n'excédait pas 50 mille. Cet oubli de rectifications faites publiquement, à la tribune, prouvait que, de la part de la Commission, il y avait un parti-pris.

Le Rapporteur développait encore d'autres objections. Une dynastie nouvelle, un trône mal affermi, des émeutes encore récentes, en un mot l'ordre politique, moral et matériel à peine rétabli, lui paraissaient commander le rejet d'une mesure qui touchait à tant d'intérêts. Rappelant enfin combien le nouveau gouvernement comptait d'adversaires, il demandait si c'était bien le cas d'en augmenter le nombre.

Telles étaient les considérations politiques qu'opposait le Rapporteur au projet de conversion. Il le combattait encore par des raisons financières. La principale était tirée de l'augmentation du capital nominal de la rente. Il en résulterait pour l'État, disait M. Roy, un surcroît de dette de 500 millions. D'un autre côté, n'était-il pas contradictoire, ajoutait-il, de se refuser actuellement à racheter la rente au-dessus du pair de cent francs, et de se condamner à ce rachat pour l'avenir, par l'effet de la conversion ? Ce qui était simple, rationnel, ce qui n'entraînerait aucune charge pour l'État, c'était d'attendre que, par suite de l'abaissement général du taux de l'intérêt, il fût possible de réduire celui de la rente, sans augmenter le capital.

Ces objections financières, déjà si souvent produites

ne manquaient pas de force. Elles négligeaient cependant l'élément le plus essentiel de la question, celui qui résultait de la réduction d'intérêt, et formait la contre-partie de l'augmentation du capital nominal. D'un autre côté, attendre, pour opérer la conversion, que le taux de l'intérêt fût encore plus bas, c'est-à-dire que le cours de la rente fût plus élevé, c'était s'exposer à faire subir les conséquences de la mesure presque entièrement par des rentiers nouveaux, qui auraient acheté aux plus hauts prix, et auxquels, par conséquent, la conversion serait d'autant plus onéreuse.

Enfin, le Rapporteur, examinant les dispositions du projet relatives à l'exécution de la mesure, critiquait vivement celle qui divisait les rentes à rembourser en séries destinées à être appelées successivement, suivant la rentrée des fonds. Il résulterait de là, disait-il, que ces rentes, comprimées par la menace permanente du remboursement, ne pourraient pas s'élever au-dessus du cours de 100 francs, au grand détriment de leurs propriétaires. Mais, ici, le Rapporteur ne remarquait pas que les rentiers étaient libres d'échapper à cet inconvénient, en consentant à la conversion; que l'État ne leur devait que le pair de 100 francs, et qu'il était, malgré les objections contraires, en droit de les rembourser à ce taux, quand il le voudrait. Ou plutôt, le Rapporteur le reconnaissait très bien, et se plaignait de ce que les rentiers, ainsi placés entre la conversion et la compression de leurs rentes, seraient forcés de consentir à cette conversion qui, par l'élasticité des nouvelles rentes créées, leur présenterait

seule des chances de bénéfice. Il insinuait, enfin, que le parti le plus sage et le plus juste était de laisser les porteurs du cinq pour cent jouir en paix de leur revenu, et de faire racheter leurs rentes au-dessus du pair par l'amortissement.

Tel était ce rapport, peu digne d'un esprit éminent et d'un vrai financier. La recherche impartiale de la vérité, l'esprit d'équité, qui pèse avec un égal scrupule le pour et le contre, ne s'y révélaient point. Les questions n'y étaient présentées que sous l'un de leurs aspects. Un seul intérêt y dominait, celui des rentiers, ou plutôt celui des petits rentiers de Paris. C'était une œuvre de passion, de parti et peut-être d'obséquiosité envers la Royauté, dont on connaissait les répugnances à l'égard de la mesure. La Commission commit l'erreur, trop générale dans ce temps, de croire que l'on peut assurer la stabilité d'un gouvernement par la satisfaction des intérêts d'un parti ou d'une classe, tandis qu'il n'y a pour elle de base solide que la satisfaction des intérêts généraux du pays.

Il serait inutile de reproduire ici la discussion qui eut lieu dans le sein de la Chambre des Pairs, puisque toutes les raisons qui pouvaient déterminer le rejet de la mesure se trouvaient développées ou indiquées dans le rapport de M. Roy. Ce fut ainsi que, pour la seconde fois, cette Chambre rejeta le projet de conversion adopté par celle des Députés. Elle ne fit sans doute qu'user de son droit ; mais on peut se demander si cet usage fut conforme à la sagesse et à la saine politique. Les Députés étaient les seuls manda-

taires des contribuables et les représentants légaux de l'opinion. Or, quand ils avaient adopté une disposition destinée à diminuer les charges publiques, et à satisfaire à l'un des vœux le plus souvent et le plus fortement exprimés, on peut se demander s'il appartenait à la Chambre des Pairs, simple émanation du pouvoir exécutif, de s'opposer presque systématiquement à cette mesure. N'eût-il pas été plus sage de sa part, plus conforme à son rôle constitutionnel, de chercher à perfectionner le projet de conversion, et à concilier autant que possible, dans ses dispositions, l'équité et l'intérêt général ?

CHAPITRE II.

LES TRAVAUX PUBLICS

Travaux publics. — Projet de création d'un fonds extraordinaire. — Vive opposition. — M. Duchatel ministre des finances. — Vote de la loi par les deux Chambres. — Lois particulières qui engagent ce fonds pour plus de 340 millions. — Réflexions. — Utilité des travaux. — Question de principe.

Les travaux de 1833 payés sur la dette flottante. — Le Trésor remboursé sur les dépôts des Caisses d'épargne. — Historique de ces Caisses. — Mesures imprudentes prises en 1829. — Loi du 31 mars 1837. Ses dispositions sont illusoires. —Montant des travaux accomplis de 1837 à 1840.

Au nombre des mesures financières les plus importantes de cette époque doivent figurer celles qui concernaient les travaux publics. On a vu, en 1833, M. Thiers faire voter des travaux extraordinaires de ce genre pour une somme de 93 millions, malgré les déficits annuels des budgets et le découvert énorme du Trésor, qui n'avait pas encore pu recouvrer ses avances par l'émission des rentes mises à sa disposition. Cette entreprise hardie se trouvait accomplie en 1837; mais les rentes destinées à en payer les frais étaient restées en portefeuille ; le Trésor avait avancé la totalité des fonds sur les ressources de la dette flottante. D'un autre côté, il n'était pas encore entièrement rentré, par la consolidation des réserves de l'amortissement, dans les sommes qu'il avait avancées sur les crédits en rentes ouverts pour les autres dépenses extraordinaires, en sorte que la dette flottante

se trouvait, comme on l'a vu plus haut, accrue à la
de 1835 de 140 millions (1). Les consolidations o
rées en mars et juillet 1836, et s'élevant à 38 m
lions (2), réduisirent ce découvert spécial à 102 m
lions en chiffres ronds (3). Mais le Trésor était d'
autre côté en possession de fonds qui balançaient
au delà cette avance. Ainsi ses caisses contenaient
millions appartenant à l'amortissement, pour lesqu
il avait remis des bons qui n'étaient pas compris da
les consolidations. Il était encore détenteur de
millions déposés par les caisses d'épargne et q
comme on le verra tout à l'heure, devaient lui être d
finitivement attribués pour éteindre le découvert
102 millions.

Les choses en cet état, le ministère qui avait suc
dé à celui de M. Thiers, et qui ne se considérait p
comme lié par les promesses de cet homme d'É
relatives à la conversion, proposa, en janvier 1837
la Chambre des Députés une mesure importante,
nature à engager toutes les ressources disponibles
Trésor et de l'amortissement. Il s'agissait de créer
fonds extraordinaire pour les travaux publics à ent
prendre, fonds qui se composerait du reliquat a
qu'il était permis d'espérer des budgets futurs, d'ap
le résultat favorable qu'avait donné celui de 1836,

(1) En chiffres exacts 140,849,572 fr. 75 c.

(2) 38,033,397 fr. 82 c.

(3) 102,816,194 fr. 93 c. — Dans ce reliquat ne figuraient pas les millions provenant des déficits de 1830 et 1832, pour lesquels cune ressource ne fut attribuée au Trésor et qui restèrent ainsi à charge de la dette flottante.

de rentes nouvelles qui pourraient être délivrées à la Caisse d'amortissement par le Trésor en échange de ses bons. C'était la continuation du système des consolidations, qui n'avait été autorisé par les lois précédentes que jusqu'à concurrence de sommes qu'on était près d'atteindre ; c'était l'aliénation anticipée et illimitée des ressources de l'amortissement, puisque le fonds extraordinaire à créer n'avait point de chiffre déterminé, et pouvait successivement s'accroître avec l'entreprise de nouveaux travaux.

Quelle était la pensée inspiratrice de ce projet ? N'avait-on considéré que l'utilité des travaux ? Ne voulait-on pas mettre obstacle, par l'engagement de toutes les ressources du Trésor, à la réalisation des idées de conversion auxquelles le Roi et ses nouveaux ministres étaient contraires ? N'y avait-il pas enfin une vue plus secrète et plus profonde, celle de prévenir, par un état d'impuissance calculé, les tentatives des partisans d'une attitude plus ferme à l'extérieur, et de perpétuer ainsi cette paix, qualifiée de paix à tout prix, qui était l'une des conditions fondamentales du système de gouvernement adopté par le Roi, et qu'il maintenait avec une obstination immuable ?

Quoi qu'il en soit, le projet avait une haute portée. On peut le considérer comme l'œuvre spontanée ou suggérée de M. Duchatel, ministre des finances dans le nouveau Cabinet. Cet homme politique, arrivé jeune aux affaires, grâce à ses antécédents de famille et à la faveur dont jouissait sous le nouveau régime tout ce qui se rattachait au gouvernement Impérial, était doué d'une intelligence et d'une élocution faciles. Il avait

étudié les œuvres des économistes et y avait puisé, sur les questions d'intérêt matériel, une certaine indépendance de vues. Dans la rédaction du journal le *Globe*, auquel il avait collaboré, il s'était trouvé mêlé à un groupe d'hommes de grande valeur intellectuelle, mais qui formaient un assemblage tant soit peu confus de Saint-Simoniens, d'humanitaires et de républicains. Peut-être trop influencé par le spectacle de ces divergences, il passait pour n'avoir que des opinions molles et peu arrêtées. Il subissait, sans résistance et même sans déplaisir, l'influence prépondérante du Roi, et devenait ainsi l'un des ministres favoris de ce Monarque, qui plaçait l'idéal de son gouvernement dans la prédominance de sa direction personnelle et le concours d'un Cabinet assez docile pour la subir, et assez éloquent pour la faire triompher devant les Chambres.

Le projet de loi provoqua une vive discussion. Il ne fut accepté par la Commission de la Chambre des Députés, qui lui fit subir de légères modifications, qu'à la majorité d'une voix. Plus favorablement accueilli par la Chambre elle-même, il y passa à une assez forte majorité. Ceux qui le combattaient lui reprochaient de former, pour un temps indéterminé, un obstacle à la conversion des rentes. Les excédants des budgets, les fonds de l'amortissement, c'est-à-dire toutes les ressources libres de l'État se trouvant ainsi absorbées, que pourrait-il rester, disaient-ils, pour faire face aux demandes de remboursement ? De plus, si la conversion s'opérait au moyen de la création de rentes au-dessous du pair, l'amortissement, aux ter-

mes des lois existantes, devrait reprendre son action. Or, comment le pourrait-il, si ses fonds étaient déjà engagés à l'avance et pour longtemps ? Il était donc évident à leurs yeux que le nouveau projet impliquait la renonciation à la conversion des rentes.

Il constituait même, ajoutait-on, la destruction de l'amortissement. Pourrait-on, en effet, considérer cette institution comme existante, après l'aliénation des revenus qui devaient l'alimenter ? Ne serait-ce pas le cas, pour supprimer des frais d'administration inutiles, de fermer une Caisse désormais sans objet, vu la modicité des ressources qui lui resteraient ?

Abordant un autre ordre d'idées, on demandait s'il était véritablement utile et économique que l'État se chargeât de tous les travaux publics ; s'il n'y en avait pas certaines catégories qui devaient être abandonnées, comme en Angleterre et aux États-Unis, à l'industrie particulière, qui les exécuterait avec plus de rapidité et d'économie que l'État ; s'il n'en résulterait pas un grand essor pour l'esprit d'entreprise, pour l'agglomération libre des capitaux, un dérivatif pour les esprits inquiets, pour toutes les ardeurs qui n'avaient actuellement d'autre champ d'activité que celui de la politique intérieure ? On demandait enfin si le gouvernement, en voulant tout faire par lui-même, ne s'exposait pas à être assailli par les demandes de toutes les localités et entravé dans sa liberté d'action ?

Les défenseurs du projet, parmi lesquels M. Duchatel tint le premier rang, ne laissèrent pas ces objections sans réponse. D'abord, on fit valoir la nécessité pour la France de développer et perfectionner

ses voies de communication, pour ne pas rester en arrière des autres peuples tels que l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique qui, au moyen de travaux analogues avaient vu progresser chez eux, par un large et rapide essor, l'agriculture, l'industrie et le commerce. Ces peuples, en effet, affranchis des lourdes charges qui, depuis 1815, avaient pesé sur la France, et des luttes politiques déplorables dans lesquelles s'était consumée son activité, avaient pu consacrer leurs ressources et leur génie à la satisfaction de leurs intérêts matériels.

Les défenseurs du projet reconnaissaient ensuite tout ce que pouvait avoir d'avantageux l'intervention de l'industrie privée, qu'on était disposé à accueillir avec faveur. Mais ils divisaient les travaux publics en deux catégories : ceux que l'État seul était en mesure d'accomplir, et ceux pour lesquels l'industrie privée pouvait être admise ; et ils faisaient remarquer que la loi n'était pas exclusivement relative aux premiers ; qu'elle créait simplement un fonds général au moyen duquel les Chambres pourraient, suivant les occurences et la nature des travaux, ouvrir des crédits au Gouvernement ou accorder des subventions aux Compagnies.

Quant à l'objection puisée dans l'obstacle que la création du fonds des travaux créerait pour la conversion, M. Duchatel la repoussait et devant la Commission et devant la Chambre. Il déclarait, dans le sein de la première, que le Ministère considérait la conversion comme légale, juste et utile ; mais il ne se prononçait pas sur l'époque de son accomplissement

disant seulement que le Cabinet la présenterait quand les circonstances lui paraîtraient favorables. Devant la Chambre, il traitait la question avec plus de développement, et, sans se prononcer davantage sur le plus ou moins de proximité de la mesure, il soutenait que la loi nouvelle ne ferait aucun obstacle à la conversion, qui pourrait parfaitement se concilier avec les travaux publics. Allant même plus loin, il prétendait que ces derniers la rendraient plus facile, en procurant l'abondance des capitaux et la prospérité de l'industrie.

On ne peut se dissimuler que cette dernière partie de l'argumentation du Ministre était faible, ne détruisait pas les objections, et que, renvoyer la conversion à l'époque où les travaux publics auraient produit leurs résultats, c'était singulièrement en ajourner l'exécution. Aussi, en 1838, c'est-à-dire l'année suivante, le même Ministère, mais dont M. Duchatel ne faisait plus partie, conjura-t-il la Chambre, par l'organe de M. Lacave-Laplagne, son successeur, d'ajourner encore la mesure, comme inopportune.

Après cette discussion, la loi fut votée. Elle passa sans difficulté à la Chambre des Pairs. Elle ne posait que le principe de la création d'un fonds général applicable aux travaux publics. Des lois particulières devaient déterminer la nature et l'importance de ces travaux et leur affecter des crédits spéciaux. Elles ne se firent pas attendre (1). Il en fut promulgué, en

(1) Il y eut cette singularité que la loi générale qui créait le fonds à affecter aux travaux ne fut promulguée que le 17 mai 1837, et que la première loi portant affectation spéciale du fonds fut promulguée dès le 14 mai.

effet, pendant les années 1837, 1838 et 1839, plusieu qui engagèrent l'État pour des sommes s'élevant a total à 341 millions (341,223,000 francs). L'énormi de la somme, pour l'époque, l'empressement avec l quel on engageait ainsi à l'avance, pour longtemp toutes les ressources disponibles, étaient de nature donner quelque valeur à l'opinion de ceux qui impu taient au Gouvernement la pensée de vouloir cré par là un obstacle à la conversion des rentes et toute modification de la politique extérieure. Il fa reconnaître, cependant, que les travaux projetés étaie éminemment utiles. Ils avaient pour objets principau en effet, de combler les lacunes et d'adoucir les pent des routes royales, d'améliorer les rivières et les por maritimes, de creuser des canaux, de construire de ponts, enfin de commencer les études en grand de chemins de fer (1). La nécessité de ces travaux, sa ceux de la dernière catégorie, d'origine récente, atte tait l'incurie moins de la Restauration qui avait e tant de charges à supporter, que du Gouverneme

(1) Voici l'état de ces travaux et des sommes qui leur étaie affectées :

Routes royales	86.143.000
Routes royales et ports maritimes de Corse	9.600.000
Routes stratégiques de l'Ouest	2.000.000
Ponts	1.930.000
Améliorations de rivières	64.590.000
Achèvement des canaux de 1821 et 1822	14.600.000
Études de navigation	400.000
Amélioration des ports maritimes	65.960.000
Chemins de fer	11.000.000
Établissement de nouveaux canaux	85.000.000
Total	341.223.000 f

impérial, qui avait négligé la vraie France, pour consacrer ses ressources à des fortifications et des travaux dans des pays lointains, et dont l'annexion ne pouvait être considérée par les esprits sages et politiques comme de longue durée.

Il y aurait eu une question grave à examiner : celle de savoir si, abstraction faite de la conversion que le Gouvernement de Juillet eut le tort peu justifiable de ne pas accomplir, il ne tint pas une conduite sage, conforme aux vrais principes et à l'intérêt général de la France, en consacrant les fonds libres de l'amortissement à des travaux publics essentiellement favorables à l'agriculture, au commerce et à l'industrie. On pouvait, puisque la plus importante masse des fonds publics était de beaucoup au-dessus du pair, supprimer temporairement du moins, la partie de l'amortissement qui lui était attribuée, et, diminuant proportionnellement les impôts, procurer un allègement aux contribuables. L'idée en fut présentée dans la discussion. On soutint que le moyen le plus efficace d'encourager le travail, de développer la richesse et la prospérité générales, c'était la diminution des impôts. Mais, ce fut avec raison que cette idée ne fut pas accueillie. Elle eût été fondée, si tous les travaux publics utiles avaient été accomplis, si ce qu'on appelle aujourd'hui le grand outillage agricole et industriel n'eût rien laissé à désirer, et qu'il s'agît de travaux de luxe et d'embellissement. Mais, il n'en était pas ainsi : c'était cet outillage même, alors si imparfait, qu'il s'agissait d'améliorer. Il est évident que tous les dégrèvements ne peuvent compenser, pour l'agricul-

ture et l'industrie, le manque de routes, de rivièı
navigables et de canaux. Posée en termes généra
la question consiste à savoir si, pour une nation,
vaut mieux consacrer les fonds libres que laisse
produit de l'impôt à dégrever les contribuables,
amortir la dette, ou à accomplir des travaux pı
blics utiles qui, en favorisant le développement de l
richesse publique, rendent plus facile à supporter l
charge de la dette et de l'impôt. Cette question paraî
au premier aperçu, devoir être résolue en faveur d
travaux. Cependant, comme en matière politiqu
l'absolu, qui peut convenir à la théorie pure, ne sa
rait être admis, les esprits sages et clairvoyants, q
tiennent compte de toutes les éventualités que le temp
les complications, les crises commerciales et la guer
peuvent amener, doivent estimer que la conduite
plus conforme à l'intérêt général consiste dans u
partage, dont les proportions peuvent varier suiva
les circonstances.

Avant d'entreprendre les travaux qu'on venait
décréter sur une aussi grande échelle, il était indi
pensable, pour la sécurité des finances, de rembou
ser au Trésor les 93 millions qu'il avait avancés
paiement de ceux dont M. Thiers avait été le har
promoteur. Les rentes créées pour subvenir à c
travaux n'étaient point encore émises. Le Trésor, d'u
autre côté, était détenteur d'environ 93 millions pr
venant des Caisses d'épargne. On imagina, comm
nous l'avons indiqué, et comme le Ministre des fina
ces, dans la discussion relative aux nouveaux travau
l'avait fait pressentir à la Chambre des Députés, d

rembourser au Trésor son avance dont le total, ainsi qu'on l'a vu, s'élevait à 102 millions, en lui attribuant les fonds des Caisses d'épargne, et donnant à celles-ci en contre-valeur les rentes dont il était détenteur. C'était une opération analogue à celle qu'on pratiquait à l'égard de l'amortissement ; c'était la consolidation des fonds des Caisses d'épargne. Pour bien faire comprendre le mécanisme de cet échange et les dangers qu'il présentait, il est nécessaire de faire connaître en peu de mots la situation légale des Caisses d'épargne.

Elles existaient depuis longtemps en Angleterre, mais leur introduction en France ne datait que de 1818. Elles ne furent autorisées dans le principe à placer leurs fonds qu'en rentes sur l'État. Cette mesure avait pour résultats de laisser à ces Caisses le caractère d'établissements privés, et d'affranchir le Trésor de toute responsabilité à leur égard. Tant que la rente se maintint à des cours assez bas, et fut en voie d'ascension, les Caisses qui recevaient par là un intérêt beaucoup plus élevé que celui par elles servi à leurs déposants, et qui bénéficiaient sur le capital, ne se plaignirent pas de leur condition. Mais, quand les cours de la rente s'élevèrent, elles conçurent des inquiétudes. Une crise politique ou financière pouvait avoir le double effet simultané, de leur faire retirer les fonds qui leur avaient été confiés, et de les contraindre à vendre leurs rentes au-dessous du prix d'achat par suite de la baisse des fonds publics, c'est-à-dire de les placer dans l'impossibilité d'opérer un remboursement intégral. Pour obvier à un pareil résultat, à la fois triste et dangereux, une ordonnance royale

rendue en 1829, et sanctionnée par la loi portant fixation du budget de 1830, autorisa les Caisses à verse leurs fonds au Trésor, qui leur en servirait l'intérê sur le pied de quatre pour cent. Elles vendirent leur rentes avec bénéfice, et ce changement opportun le préserva des conséquences funestes de la catastroph de 1830. Mais, s'il présentait des avantages pour le Caisses d'épargne, il n'était ni sans inconvénient, n sans péril pour le Trésor. Il l'exposait à recevoir de fonds inutiles, dont il paierait lui-même l'intérêt san pouvoir s'en procurer l'équivalent. Il l'exposait, enfin en cas de crise au danger d'une demande en rembour sement de tous les dépôts simultanément, alors qu' n'aurait pas en Caisse la somme suffisante pour y fair face. On avait, sous la Restauration, à propos de l dette flottante, signalé en thèse générale ce que pré senterait de périlleux pour le Trésor une dette inces samment exigible, et l'expérience prouva, en 184 le fondement des craintes ainsi exprimées. Une l du 5 juin 1835, qui réglementa les Caisses d'épargn maintint le principe du versement de leurs fonds a Trésor. C'était en vertu de ces dispositions qu'il éta détenteur des 93 millions.

On voulut à la fois et les lui attribuer en rembou sement de son avance relative aux premiers travau publics, et l'exonérer autant que possible, pour l'av nir, du paiement gratuit d'intérêts sur les versemen ultérieurs des Caisses d'épargne. En conséquenc une loi du 31 mars 1837 substitua, pour la réceptio et l'administration de ce fonds, la Caisse des dépô et consignations au Trésor, qui cependant en restera

garant. La loi ordonna, en outre, que les comptes des Caisses d'épargne avec le Trésor seraient arrêtés, dans les trois mois ; que le reliquat dont le Trésor serait débiteur, pour les sommes déjà reçues ou celles qu'il recevrait encore, serait porté à l'actif de la Caisse des dépôts et consignations ; enfin, qu'il se libérerait envers cette Caisse en lui transférant les rentes dont il était détenteur, jusqu'à concurrence du reliquat des crédits ouverts pour les dépenses extraordinaires par les lois antérieures, reliquat qui était de 102 millions.

Cette loi, dont il serait superflu de reproduire ici les dispositions secondaires, ne présentait qu'un avantage, celui de permettre d'affranchir le Trésor du paiement gratuit des intérêts, au moyen du versement des fonds à la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci, en effet, autorisée par les lois de son institution à faire des placements, pouvait trouver dans l'intérêt qu'elle recevrait la compensation de celui qu'elle paierait. Du reste, la loi nouvelle était parfaitement illusoire et ne constituait qu'un artifice de comptabilité. Elle ne mettait pas le Trésor à l'abri du danger que nous avons signalé, puisqu'il était déclaré garant de la Caisse des dépôts et consignations, puisque cette garantie, n'eût-elle pas été insérée dans la loi, n'en aurait pas moins existé, la Caisse des dépôts étant un établissement public. Le Trésor restait donc toujours exposé au retrait simultané de toutes les sommes versées ; et la conversion en rentes de toutes celles déjà reçues ne faisait qu'ajouter au danger. Les travaux votés en 1833, sur la proposition de M. Thiers, furent

donc en définitive soldés au moyen d'un emprunt fai aux Caisses d'épargne.

Mais, le découvert du Trésor excédait le montan de ces travaux, puisqu'il s'élevait à 102 millions. Oı acheva de rembourser le Trésor au moyen des verse ments des Caisses d'épargne qui furent effectués dan les trois mois accordés pour la liquidation, et qu l'on convertit encore en rentes jusqu'à concurrenc de la somme nécessaire pour parfaire les 102 mil lions.

Cette consolidation des dépôts provenant des Caisse d'épargne, faite à l'imitation de celle des réserves d l'amortissement, en différait essentiellement. Dan celle-ci, les fonds étaient la propriété de l'État et n pouvaient lui être réclamés par personne. C'était un partie de l'impôt dont on changeait simplement l destination : au lieu de l'employer à l'amortissement on la consacrait à des travaux publics. Dans la pre mière, au contraire, tout était différent : on convertis sait en rentes des fonds appartenant à des tiers et qu ceux-ci pouvaient réclamer à chaque instant. On n se libérait pas ; on ne changeait même pas la natur de la dette, qui restait toujours exigible. La consoli dation n'était donc qu'une illusion, une vaine appa rence. Ce fut une faute que l'État paya chèremen plus tard. Mieux eût valu faire un véritable emprun qui n'aurait pas laissé le Trésor exposé à des demande inopportunes de remboursement.

Les travaux publics votés en 1837 furent pouss avec activité. On y consacra dans les trois années q

précédèrent 1840 un total de 98 millions (1), répartis par portions inégales sur les trois exercices. Il restait donc à dépenser, à partir de 1840, une somme de 240 millions. Mais, ce chiffre devait bientôt s'accroître par suite d'autres travaux tout aussi urgents et importants que les premiers, et dont il nous reste maintenant à parler : ce sont les chemins de fer, qui n'avaient été compris dans la précédente allocation que pour 11 millions, chiffre approprié bien plus à l'étude qu'à l'exécution de ces grandes et dispendieuses voies.

(1) 98,141,839 fr. 94 c. dont :

En 1837..	6.834.522 fr.	85 c.
En 1838..	36.177.662	52
En 1839..	54.852 427	66
Plus, pour restant à payer....................	277.226	91
Total.......	98.141.839	94

CHAPITRE III

LES CHEMINS DE FER. — PREMIERS PROJETS.

Question des chemins de fer. — La France arriérée. — Qu
préjudicielle. — 6 mai 1837, premier grand projet présen
Chambre des Députés. — Il propose la construction par les
pagnies. Importantes réserves dans l'intérêt public. — Discu
L'opinion favorable à la construction par l'État. — Clôtur
session avant le vote des grandes lignes.

Nouvelle Chambre. — Deuxième projet présenté. — Il p
l'exécution des grandes lignes par l'État. Raisons de cette
sition. — Grandeur du projet. — Opposition inattendue. —
port fameux de M. Arago. Il conclut à la construction
Compagnies et au rejet du projet. — Vote conforme de la
bre. — Nouveaux projets de lois en faveur des Compagn
Concessions qui leur sont faites. — Leur impuissance e
plaintes. — Résumé.

La question des chemins de fer, la plus gran
l'époque au point de vue matériel, préoccupait
ment les esprits et le gouvernement. La Franc
proie aux agitations que provoquaient dans son
les luttes politiques, s'était laissé devancer da
construction de ces voies admirables par l'Anglet
la Belgique, l'Allemagne et les États-Unis. L'initi
en cette matière vint chez elle non du gouverne
de qui, par suite de son organisation centralisée
aurait dû émaner, mais de simples particuliers i
ligents et hardis. Ce ne fut pas par les grandes li
qu'on débuta, mais par des voies d'ordre à
secondaire. Les chemins de Paris à Saint-Germa
à Versailles, et celui de Montpellier à Cette f

concédés législativement pendant les années 1835 et 1836. On comprenait, cependant, que ces chemins destinés, les uns à l'amusement et à l'éducation industrielle des Parisiens, les autres à des services de localité, étaient de simples spécimens, sans influence possible sur le mouvement général du commerce et de l'industrie et sur les rapports internationaux, enfin qu'ils ne répondaient nullement au rang et aux besoins de la France. Aussi, le gouvernement étudia et présenta à la Chambre des Députés, le 6 mai 1837, un grand projet relatif à des lignes d'un intérêt plus général, projet divisé en six lois particulières.

Une question préjudicielle dominait évidemment la matière, celle de savoir à qui, de l'État ou des Compagnies, devait être confiée la construction de ces voies si importantes pour la prospérité et la grandeur du pays. On avait sous les yeux des exemples dans les deux sens : en Belgique c'était l'État, en Angleterre des Compagnies qui édifiaient les chemins et en restaient propriétaires. La France avait vu récemment la création des Compagnies prendre chez elle un certain développement, depuis que la jurisprudence avait admis la légalité des sociétés en commandite par actions. Malheureusement, la faculté ainsi donnée d'appeler le public, en limitant les chances de perte individuelle à la somme souscrite, n'étant entourée d'aucune garantie protectrice, d'aucune restriction, de graves abus s'étaient produits dans la formation et la gestion des sociétés. D'un autre côté, l'ardeur de la spéculation avait envahi de nombreux esprits, et l'on songeait à faire fortune bien plus par les rapides et

incertaines oscillations de la Bourse, que par les eff lents mais plus sûrs du travail. Il y avait, en outre, question fort grave, celle des capitaux que devra se procurer soit le gouvernement, soit les Compag et dont l'énormité était de nature à provoquer l'ét nement et l'inquiétude. Ce fut dans cet état des ch et des esprits que le ministère présenta son projet plutôt ses projets, à la Chambre des Députés.

Ils embrassaient quatre des grandes lignes ii quées par la configuration de la France, et deux mins d'ordre secondaire. Les trois premières deva aller de Paris à l'Océan par Rouen, de Paris à I deaux et à Bayonne, de Paris à la frontière de I gique, et la quatrième de Lyon à Marseille. Quant chemins secondaires, c'étaient ceux de Thann à lhouse et de la Grand-Combe à Beaucaire. Sur grandes lignes, on ne proposait d'en construire im diatement que deux dans toute leur étendue : celle Paris à la frontière Belge et de Lyon à Marse Quant aux deux autres, on ne voulait d'abord pousser que jusqu'à Rouen et Orléans. C'était dar sens que les projets étaient conçus.

La grande question de la construction par l'État par les Compagnies était, dans l'opinion du gouv nement, résolue en faveur de ces dernières. Il mandait, en effet, que les trois lignes de Paris à Ro et à Orléans et de Lyon à Marseille fussent concéc par voie d'adjudication, avec publicité et concurrer la première pour 30 années et les deux autres p 99 ans. Le rabais de l'adjudication ne devait poi que sur le chiffre de la subvention qui, dans les p

jets, devait être de 7 millions pour le chemin de Rouen, de 3 millions pour celui d'Orléans. Quant au chemin de Lyon à Marseille, c'était un minimum d'intérêt de quatre pour cent que le gouvernement proposait de garantir, pendant trente ans, à la Compagnie concessionnaire.

Restait le chemin vers la frontière de Belgique. Le ministre des travaux publics avait conclu, pour sa construction, un traité avec un grand industriel Belge, qui accordait à celui-ci une subvention de 20 millions, et fixait la durée de la concession à cinquante ans. On voit combien on était généralement loin, alors, de soupçonner quels immenses résultats donneraient les lignes qu'il s'agissait de concéder. Les petits chemins devaient être établis également par des sociétés, mais sans subvention. On proposait seulement de faire un prêt à celle de la Grand-Combe.

Outre ces dispositions, les projets de loi en contenaient de fort importantes au point de vue de l'intérêt public. Ils réservaient à l'État la faculté de racheter les chemins, en remboursant les actions au prix moyen des trois années qui précéderaient le rachat, et celle, peut-être plus importante, de réviser les tarifs. Cette révision cependant ne devait s'exercer que dans les conditions suivantes : elle n'aurait lieu qu'après les trente premières années d'exploitation, et qu'autant que la moyenne du produit, pendant les quinze dernières années, excéderait dix pour cent du capital consacré au chemin. Dans ce cas, la révision aurait pour objet de ramener ce produit à dix pour cent. Pareille révision aurait lieu tous les quinze ans.

Les projets de loi furent accueillis avec faveur p
la Chambre des Députés. Les diverses Commissic
chargées de leur examen en proposèrent l'adopti
Cependant, lors de la discussion générale, diver
objections furent élevées. Les deux principales cons
taient à dire, l'une que les concessions avec subv
tion favoriseraient l'agiotage, l'autre qu'il eût été pı
férable de voir l'État se charger lui-même de
construction des grandes lignes, dont la dépense ex
derait peut-être les forces de simples Compagnies
qui, d'ailleurs, par leur importance politique et co
merciale, devraient rester entre les mains du gouv
nement. A la première de ces objections on répon
que la crainte de l'agiotage, tout déplorable qu'il
ne devait pas empêcher de donner aux Compagr
des subventions, que l'on considérait alors comme
dispensables pour le succès d'aussi grandes ent
prises. Quant à la construction par l'État, le Dir
teur général des ponts et chaussées, qui prit la par
reconnaissait combien elle eût été avantageuse à
chose publique, du moins pour les lignes principal
mais il demandait si le gouvernement aurait vu a
cueillir favorablement par les Chambres la demar
des 7 ou 800 millions nécessaires pour cette gran
œuvre. Il rappelait, à ce sujet, que l'idée de la co
truction par l'État, au lieu de la faveur qui paraiss
l'entourer au moment où il parlait, avait été naguè
dans le public, l'objet des plus vives attaques con
le gouvernement, qu'on accusait de viser au privilè
au monopole. Enfin, il présentait comme correct
des inconvénients de la concession aux Compagnies

triple droit de retour des chemins à l'État, de rachat et de révision des tarifs. Il serait inutile de reproduire ici tous les autres détails d'une discussion qui devait rester sans résultat, puisqu'on se borna à voter les petits chemins pour lesquels il n'était pas accordé de subvention, et que la session fut close sans que la Chambre des Députés eût statué sur les grandes lignes. A qui devait être imputé cet ajournement d'une question si importante et si urgente? Suivant les uns, au gouvernement qui n'avait présenté ses projets de loi qu'à la fin d'une session laborieuse, c'est-à-dire trop tard pour qu'ils pussent être utilement examinés et votés; d'après les autres, à la Chambre elle-même qui, travaillée par des opinions divergentes sur la question de principe, par des rivalités de lieux, par de sourdes menées financières, n'aurait pas apporté dans cette grave affaire l'ardeur, la diligence, la ferme volonté de la conduire à fin.

Une dissolution suivit la clôture de la session, et ce fut devant une nouvelle Chambre un peu modifiée dans ses éléments, que la question se représenta. Le même ministère, celui du 15 avril 1837, dirigeait les affaires. On pouvait donc présumer qu'il ne s'agirait que de reprendre les projets de l'année précédente. Mais il n'en fut pas ainsi. Le Cabinet, soit plus mûre réflexion, soit encouragement résultant de la discussion dans la Chambre, crut devoir faire subir de profondes modifications à son plan primitif. Il lui donna plus d'ampleur et d'ensemble, et proposa de faire construire toutes les grandes lignes par l'État, en ne réservant que les chemins secondaires à l'industrie

privée. C'était un changement complet de système. C'était la réalisation des idées que la Chambre précédente avait paru accueillir avec faveur, idées que le gouvernement avait déclaré être les siennes, comme nous l'avons vu, mais que la crainte d'affronter les clameurs de la presse, les erreurs d'une opinion publique peu éclairée, et d'effrayer les Chambres par l'énormité de la dépense, l'avait seule empêché de formuler en projet de loi.

Ce fut le 15 février 1838 que M. Martin du Nord, alors ministre des travaux publics, soumit à la Chambre des Députés son travail qui, embrassant non seulement les chemins de fer mais les voies navigables, constitue le plan d'ensemble de travaux publics le plus vaste, le plus beau qui ait peut-être été jamais soumis aux Assemblées délibérantes. Nous laisserons de côté ce qui concernait les canaux et les rivières, dont la création et l'amélioration ne suscitèrent aucun débat important, et dont la dépense fut comprise dans les 341 millions de travaux énoncés plus haut. Les lignes de chemin de fer étaient au nombre de neuf. Elles devaient constituer les principales artères commerciales de la France, qu'elles coupaient dans les deux sens de la largeur et de la longueur. Il y aurait eu seulement une critique à élever contre ce tracé, en ce qu'il n'atteignait aucun des grands ports militaires (1).

(1) Voici qu'elles étaient les neuf lignes :

1° De Paris à Rouen et au Havre, avec embranchements sur Dieppe, Elbeuf et Louviers ;

2° De Paris à la frontière de Belgique, par Lille d'une part et

Le ministre invoquait des raisons très puissantes en faveur de la construction des lignes principales par l'État, ou plutôt de leur maintien en sa possession. La première résultait de leur importance politique et militaire. La seconde de l'avantage qu'il y aurait pour la chose publique à ce que l'État restât maître des tarifs, pour les modifier suivant les intérêts et les besoins du commerce et de l'industrie. Les Compagnies, disait-il, ne pouvant tirer leur profit que du produit direct du chemin, seraient obligées de maintenir les tarifs à un taux élevé. L'État, au contraire, trouvant indirectement sa rémunération, pour une partie du moins, dans la plus-value de certains impôts, que produirait l'augmentation du mouvement industriel et commercial, pourrait se contenter de tarifs moins élevés. Le Ministre prouvait par son insistance sur ce point, qu'il comprenait parfaitement, comme du reste il l'avait déjà manifesté dans ses projets de l'année précédente, toute l'importance des tarifs qui, laissés à

Valenciennes de l'autre, avec embranchement par la vallée de la Somme sur Abbeville, Boulogne, Calais et Dunkerque ;

3° De Paris à la frontière d'Allemagne par Nancy et Strasbourg, avec embranchement sur Metz ;

4° De Paris vers Lyon et Marseille, avec embranchement sur Grenoble ;

5° De Paris à Nantes et à la frontière maritime de l'Ouest, par Orléans et Tours ;

6° De Paris à la frontière d'Espagne, par Orléans, Tours, Bordeaux et Bayonne ;

7° De Paris à Toulouse, par Orléans et Bourges ;

8° De Bordeaux à Marseille, par Toulouse, avec embranchements sur Tarbes et sur Perpignan ;

9° De Marseille à la frontière de l'Est, par Lyon, Besançon et Bâle.

l'arbitraire des Compagnies, leur permettrait, outr l'énorme rançon qu'elles pourraient lever sur le pu blic, de favoriser telles localités, telles industries a détriment des autres.

Indépendamment de ces motifs de préférence en fa veur de l'État, le ministre faisait valoir que, si un ligne paraissait ne pas devoir être productive, il sera possible que les Compagnies se trouveraient dan l'impuissance d'en mener la construction à bonne fin tandis que l'État, placé dans de meilleures condition financières et obligé à tenir compte des intérêts poli tiques, ne laisserait pas inachevée l'œuvre qu'il aurai entreprise. Le ministre considérait, en outre, la puis sance financière des Compagnies comme restreint dans des limites qui ne leur permettraient pas d'abor der les travaux excédant une certaine somme. D reste, loin de les exclure, disait-il, on appellera leu concours pour les lignes secondaires, qui leur seron réservées. Elles pourront même soumissionner un partie des travaux des lignes principales ; enfin, l'Ét serait disposé à leur en affermer l'exploitation, ma pour des périodes assez courtes, afin de permettre révision des tarifs.

Le Gouvernement ne proposait pas la constructi immédiate des neuf lignes. Il se bornait à demand des fonds pour commencer les quatre têtes de lig considérées comme les plus importantes, celles Paris à la frontière du Nord, à Rouen, et à Orléan et celle de Marseille à Avignon. Il en évaluait la dé pense à 157 millions, et demandait l'ouverture d crédits assez minimes pour 1838 et 1839. Le projet d

loi qu'il soumettait aux Chambres portait que, lorsque chaque chemin serait achevé, le mode d'exploitation en serait déterminé par une loi, en sorte que rien n'était préjugé sur ce point. Jusques-là des ordonnances régiraient les portions de chemin qui seraient ouvertes et en fixeraient les tarifs, mais sans que ces tarifs pussent excéder le maximum de sept centimes et demi par kilomètre et par voyageur, et de douze centimes par tonne pour les marchandises. Quant au moyen de se procurer les fonds nécessaires pour conduire à fin la construction de ces lignes, le Ministre ne s'expliquait pas dans son exposé des motifs; mais, dans la discussion, il fut amené à dire que ces fonds seraient pris sur les excédants des budgets et sur les réserves de l'amortissement. Il était évident cependant que d'aussi grands travaux exigeraient un appel au crédit, puisque les réserves de l'amortissement étaient déjà engagées pour plus de 300 millions, et que, d'un autre côté, elles devaient être insuffisantes. Un pareil recours, du reste, n'aurait occasionné aucun surcroît de charges pour les finances publiques, le Trésor devant trouver dans le produit des chemins l'équivalent, au moins, de l'intérêt qu'il eût payé. Il ne devait donc y avoir aucune difficulté à reconnaître l'opportunité de cet appel.

Le Cabinet, en considérant la tournure qu'avait prise dans la session précédente la discussion sur les chemins de fer, devait espérer qu'un accueil favorable serait fait à son nouveau projet. Mais il avait compté sans les convictions des uns, les passions et les secrets intérêts des autres. Le projet, en effet, rencon-

tra trois sortes d'adversaires : ceux qui, croyant à l
puissance de l'industrie privée, à l'avantage de dév
lopper l'esprit d'entreprise, qui s'appuyant enfin su
les exemples donnés par l'Angleterre et les États-Uni
étaient partisans sincères, honnêtes et désintéress
de la construction par les Compagnies ; ceux qui, po
sédés d'un aveugle esprit d'opposition, ne cherchaie
qu'à infliger un échec au Gouvernement, fût-ce
détriment de la chose publique ; enfin ceux qu'an
mait le secret espoir de trouver dans les Compagni
une occasion de fortune. Ces trois éléments d'oppo
tion réunis nommèrent une Commission défavorab
au projet, qui choisit pour son Rapporteur, M. Arag
Ce savant, illustre mais passionné, combattit la pr
position ministérielle avec l'ardeur, l'acrimonie
l'injustice de l'esprit de parti. Son rapport resté f
meux, n'était qu'un long persiflage de l'exposé d
motifs du Ministre des travaux publics. M. Arag
traça d'abord le tableau des inventions et des progr
qui avaient amené l'art des chemins de fer au poi
où il était parvenu, exposé nouveau pour le publi
mais non pour les hommes instruits, et qui du res
ne faisait que reproduire les résultats obtenus e
Angleterre et en Belgique. Il émit ensuite l'avis qu
la France au lieu de se hâter d'entreprendre sur un
large échelle la construction des nouvelles et mervei
leuses voies, pour racheter ses retards et son inféri
rité, au lieu de mener de front les quatre voies prin
cipales, comme le proposait le Ministre, la Franc
disons-nous, devait débuter par une seule ligne et n
commencer la construction des autres que successiv

ment, avec quelques années d'intervalle, pour se donner le temps de profiter des inventions et des progrès qui se produiraient. Il combattait ensuite le principe de l'exécution par l'État, mais sans réfuter d'une façon victorieuse les arguments puisés dans l'importance politique et militaire des chemins, dans l'avantage de laisser à la puissance publique la disposition des tarifs. Il préconisait l'emploi et la puissance des Compagnies, invoquait à l'appui de son opinion l'exemple des travaux qu'elles avaient accomplis dans le passé, tels que certains canaux, sans tenir compte de l'immense supériorité de la dépense qu'exigeraient les chemins, de l'incertitude que présentait la réalisation par les Compagnies des sommes nécessaires. Bref, le Rapporteur émit, au nom de la Commission, l'avis qu'il y avait lieu d'abandonner aux Compagnies l'exécution des chemins, et proposa le rejet pur et simple du projet de loi. Il serait superflu de retracer ici la discussion, qui se renferma dans le cercle tracé par le Ministre et par la Commission. Il suffit de dire que le premier, étonné de l'opposition violente que soulevait son projet, ne déploya pas pour le défendre toute la vigueur nécessaire. Ce grand et beau projet fut donc rejeté à une forte majorité. Ainsi se trouva encore ajournée la grande œuvre si nécessaire à la France, par un concours de votes dans lequel tenaient une trop grande place l'esprit violent et aveugle d'opposition et les secrets calculs de la cupidité.

Ce serait une étude curieuse, peut-être, que de rechercher laquelle eût été la plus avantageuse à la chose publique, de la construction par l'État ou de

celle par les Compagnies. Mais cette étude rétrospective ne présenterait aucune utilité, puisque la question a été décidée en faveur des Compagnies. Cependant on peut faire observer que celles-ci, comme on le verra, malgré la faveur dont elles paraissaient entourées, restèrent pendant longtemps frappées d'impuissance ; que l'État se vit obligé de construire, à leur défaut, plusieurs des lignes principales, les unes en totalité, les autres pour partie ; enfin, que les Compagnies ne trouvèrent dans le public un concours financier suffisant que lorsque les subventions de l'État et l'expérience du produit avantageux des chemins eurent rendu certaine la rémunération des capitaux. On pourrait dire aussi que la construction des chemins par l'État n'eût pas permis au public de prendre l'habitude des intérêts et des plus-values exagérées, et que l'esprit d'entreprise se fut porté sur les branches de travail les plus véritablement fécondes : l'agriculture, l'industrie et les mines, dont il s'est détourné. Les chemins de fer ne produisent rien par eux-mêmes ; ils ne sont que de simples véhicules qui rendent plus faciles la création et la distribution des produits. Aussi, restent-ils improductifs là où languissent les sources réelles de la richesse, comme on peut le voir aujourd'hui dans certaines contrées de l'Europe.

Le Gouvernement se conforma à la décision de la Chambre, et sans perdre de temps, proposa de concéder diverses lignes à des Compagnies, notamment celles de Paris à Orléans, de Paris à Rouen et au Havre, et de Lille à Dunkerque. Les autres étaient de moindre importance. Ces lignes furent législativement

concédées par voie directe, c'est-à-dire sans soumissions ni concurrence. On ne pouvait agir autrement, puisque, à cette époque, c'était déjà une très grande difficulté que de créer pour une ligne une seule compagnie. Mais, bientôt l'insuffisance des Sociétés livrées à leurs propres forces devint manifeste : les concessionnaires du chemin de Paris à Rouen et au Havre demandèrent la résiliation de leur contrat. Il en fut de même du concessionnaire de la ligne de Dunkerque à Lille. La Compagnie du chemin de Versailles par la rive gauche, si follement concédé, sollicita de l'État un prêt de cinq millions. Enfin la Compagnie d'Orléans, elle-même, désespérant presque du succès de son entreprise, qui devait, cependant, être si lucrative, se plaignait amèrement des erreurs commises dans les devis par les ingénieurs du Gouvernement, se montrait disposée à ne pousser ses travaux que jusqu'à Corbeil et Juvisy, c'est-à-dire à la moitié du parcours qui lui était accordé, et même à les rétrocéder à l'État. Elle réclamait, au moins, la modification des charges qui lui étaient imposées.

Le retrait des concessions de Paris au Havre et de Lille à Dunkerque, ainsi que le prêt de 5 millions à la Compagnie de Versailles (rive gauche), furent votés sans grande difficulté. Quant à la modification du cahier des charges de la Compagnie d'Orléans, on la combattit avec une certaine vivacité, en invoquant le respect dû aux contrats, en soutenant que si la Société avait accepté trop légèrement des conditions qu'elle jugeait onéreuses aujourd'hui, si elle n'avait pas suffisamment fait contrôler les devis par ses propres in-

génieurs, elle devait subir les conséquences d
imprudence. Mais cette doctrine rigoureuse fut
tée heureusement pour la Compagnie et pour l'
des chemins de fer, et les modifications dema
furent votées par les Chambres. Ces défaillanc
Compagnies semblaient justifier le Gouvernemen
voir proposé la construction des grandes ligne
l'État et prouver que, sans son assistance, les C
gnies seraient impuissantes.

Tel fut le début de la grande œuvre des ch
de fer, début faible, incertain, entravé par les p
cupations politiques et les luttes de parti, et q
faisait présager ni les produits avantageux d
chemins, ni le grand mouvement des capitaux,
puissance des Compagnies, que devait voir se
lopper un prochain avenir. Les finances de l'É
subirent aucune atteinte de ce début ; mais i
facile de voir que, pour conduire l'œuvre à bon
elles devraient contribuer dans une assez fort
portion.

Ici doit se terminer l'exposé des faits, des doc
et des luttes que vit se produire dans le domai
nancier cette période, la plus féconde peut-êtr
Gouvernement de Juillet. Plusieurs faits la cara
sent : l'équilibre réel rétabli entre les dépenses
recettes ordinaires des budgets ; l'élévation pro
sive de ces dernières qui, sans augmentation
pôts, s'accrurent de 80 millions par un mouv
d'ascension continu et régulier ; le rejet de la co
sion des rentes, conversion réclamée par l'o
publique et par la Chambre des Députés, mais

quelle étaient hostiles le Roi, les Ministres et la Chambre des Pairs. Cette période se distingue encore par la permanence du système, provisoire dans le principe, qui suspendait l'amortissement pour la majeure partie de ses fonds, enfin par la grande impulsion donnée aux travaux publics utiles et par l'entreprise trop longtemps différée des chemins de fer. C'est aussi de cette époque que datent le grand développement de l'industrie sucrière en France et son assujettissement à l'impôt, enfin des modifications importantes dans le régime des douanes, qui, sans enlever aux produits français la protection destinée à équilibrer sur le marché national les conditions entre eux et les produits étrangers, tendait à tempérer ce qui pouvait être devenu excessif dans cette protection, établie lors des débuts de notre industrie, et à faciliter les échanges internationaux. Nous aurons à revenir sur ces modifications douanières.

LIVRE VII

LE GOUVERNEMENT DE JUILLET

Troisième Période, 1840-1848.

CHAPITRE PREMIER

EXERCICES 1840-1843.

ısion de 1840. — Projet de conversion des rentes présenté par le ninistère du 12 mai. — Cabinet du 1er mars; M. Thiers président du conseil. — Sort du projet de conversion.
ıité du 15 juillet 1840. Armements. Fortifications de Paris. — ladres de l'armée. — Cabinet du 29 octobre. — Loi sur les fortifications de Paris. — Nouveaux travaux publics. Crédits supplémentaires et extraordinaires de 1840 et 1841. — Vives attaques ontre M. Thiers; Défense de ce ministre. — Charges réelles ocasionnées par les armements. — Chemins de fer. Loi du 11 juin 342. — Total des charges extraordinaires; Moyens employés our y pourvoir.
ıestion du recensement; Troubles; historique de la question. —)iscussion à la Chambre des Députés.

La troisième et dernière période du gouvernement Juillet, dans laquelle nous entrons, semblait préıter les plus heureuses perspectives. En effet, on uvait croire les luttes civiles terminées et les esprits ıtrés dans la voie sinon du contentement, du moins l'apaisement. A l'extérieur, aucune question de

nature à troubler la paix européenne n'obscurciss l'horizon. Seule, la querelle du sultan et du pac d'Egypte créait quelques nuages, qu'il paraissait fac de dissiper par l'action sage et intelligente de la plomatie. Les derniers budgets s'étaient soldés n seulement en équilibre, mais avec un excédant n table des recettes ordinaires sur les dépenses de mê nature, et tout faisait présumer que cette prospér financière se maintiendrait et même s'accroîtrait. devait dès lors devenir facile, au moyen des excéda budgétaires et des puissantes réserves de l'amortis ment, de terminer les travaux publics votés en 18 et d'accomplir ceux qu'exigeait la création des c mins de fer. Si donc la sagesse des hommes d'État la faveur des circonstances assuraient le maintien cette heureuse situation, la période qui s'ouvrait pr mettait d'être la plus prospère et la plus féconde gouvernement de Juillet.

Ce fut le 23 décembre 1839 que s'ouvrit la sessi de 1840. Le pouvoir était alors occupé par le min tère du 12 mai, dans lequel M. Hippolyte Passy di geait les finances. Cet homme d'État s'était mont dans les sessions précédentes l'un des plus ferm partisans de la conversion des rentes. On présum donc que cette mesure serait enfin proposée et sout nue franchement par le Cabinet. Aussi fut-on surp du silence que garda sur ce point le discours de Couronne. Dans la discussion de l'adresse, on inte pella à ce sujet le ministère, qui se déclara résolu soumettre aux Chambres un projet de conversion. était dès lors évident que l'omission du discou

Royal sur ce point n'était qu'une manifestation de la répugnance du Roi, qu'un encouragement indirect par lui donné aux adversaires de la mesure.

Quoi qu'il en soit, fidèle à ses antécédents et à sa promesse, le ministre des finances soumit le 16 janvier 1840 à la Chambre des Députés son projet de conversion. La question avait été si souvent débattue, si bien envisagée sous tous ses aspects, qu'il était difficile au ministre de formuler un plan entièrement nouveau. Son projet n'était donc, dans les points principaux, que la reproduction des dispositions déjà soumises à la Chambre ou adoptées par elle. Il laissait aux porteurs du cinq pour cent l'option entre la conversion en rentes à 4 1/2 ou à 3 1/2 pour cent et le remboursement. Les rentes à 4 1/2 devaient être délivrées au pair, et celles à 3 1/2 pour cent à un taux inférieur, en sorte que les premières occasionneraient aux rentiers une perte sèche d'intérêts de demi pour cent, et les secondes une perte plus considérable, mais compensée par la chance d'augmentation du capital. Du reste, le remboursement des rentiers qui refuseraient la conversion s'opérerait par séries, pour ne pas causer d'embarras au Trésor. Quant aux moyens d'effectuer ce remboursement, on les trouvait dans les réserves de l'amortissement déposées en espèces à la Banque, et qui, toute déduction faite pour les travaux publics, laisseraient une somme libre d'environ 150 millions, dans une émission de bons du Trésor qui pourrait être portée jusqu'à 300 millions, enfin dans la négociation des rentes nouvelles à 4 1/2 ou

3 1/2 pour cent, qui remplaceraient les rentes remboursées.

Ce projet différait des précédents par une innovation considérable. Le ministre proposait, par un article spécial, de laisser aux rentiers qui le demanderaient la jouissance pendant leur vie du revenu de cinq pour cent, à la condition que, chaque année, il serait défalqué cinquante centimes par cent francs sur le capital de leur inscription, dont le transfert ne pourrait être fait, à leur mort, que pour ce qui resterait de ce capital. Le ministre espérait désarmer par cet adoucissement quelques-uns des adversaires de la conversion.

Il ne fut pas donné au Cabinet du 12 mai de défendre sa proposition. Il perdit le pouvoir avant qu'elle pût être discutée, et fut remplacé par le ministère du 1er mars 1840 que présidait M. Thiers. Après les contradictions de cet homme d'État au sujet de la conversion, il était difficile de prévoir quelle conduite il adopterait sur ce point. La conversion et la réforme parlementaire étaient les deux grandes questions de l'époque. Or, dans le discours d'inauguration de son ministère, M. Thiers passa la première sous silence et renvoya à l'avenir la solution de la seconde.

La discussion s'engagea enfin, mais ne fut que faiblement soutenue par le nouveau ministère. La Chambre des Députés fit subir de profondes modifications au projet. Elle repoussa l'innovation proposée, dont nous n'avons pas besoin de signaler ici les difficultés et les inconvénients. Voulant ensuite enlever à la pairie ce qui paraissait avoir été la raison ou le prétexte

des rejets précédents, elle repoussa la création de toute rente nouvelle de nature à entraîner une augmentation du capital nominal, et ramena la mesure à la réduction de cinquante centimes sur le revenu de la rente, c'est-à-dire à la substitution du 4 1/2 au 5 pour cent, avec remboursement pour les rentiers qui n'y consentiraient pas. L'opération, du reste, ne devait s'effectuer que par séries, dans les moments opportuns. Le projet avait rencontré, comme on devait s'y attendre, à la Chambre des Députés elle-même quelques opposants, parmi lesquels il est curieux de trouver M. A. Fould, qui devait plus tard être le promoteur d'une conversion analogue, mais accomplie dans des conditions désastreuses pour l'État.

La mesure ainsi modifiée était de nature à embarrasser la Chambre des Pairs, son persévérant adversaire. On ne pouvait plus, en effet, fonder un nouveau rejet sur l'accroissement du capital nominal. La Commission, dont M. Roy fut encore le rapporteur, n'en proposa pas moins de repousser le projet. Comme raison déterminante, elle dénia à l'État le droit de rembourser les rentiers. C'était la première fois qu'une Commission se prononçait en ce sens, et celle-ci était d'autant moins fondée à le faire que la question avait été déjà formellement résolue, et par le résultat des discussions précédentes et par plusieurs lois. Deux autres raisons étaient encore invoquées, mais dans un rang secondaire, par la Commission : c'était le doute sur l'opportunité de la mesure et l'insuffisance probable des ressources du Trésor pour effectuer les remboursements.

Mais il est difficile de prendre au sérieux les trois arguments mis en avant par la Commission. Son mobile réel se trouvait avec plus de vraisemblance dans la répartition des rentiers, dont elle présenta le tableau en tête de son rapport, en affectant toutefois de n'en pas tirer les conséquences, qu'elle savait bien ne pas devoir échapper à la Chambre. D'après ce tableau, 104,000 rentiers représentant 68 millions de rente, étaient censés domiciliés à Paris, et 16,000 seulement, possédant huit millions de rente, dans les départements. Ce serait donc Paris qui souffrirait le plus de la conversion, Paris qu'on mécontenterait, ou plutôt la petite bourgeoisie parisienne.

La discussion ne porta que sur les arguments ostensibles de la Commission. Elle les réduisit à néant. Le discours qui en forma le point saillant fut celui de M. le comte d'Argout. C'était la loi du 24 août 1793 constitutive du Grand-Livre et le célèbre rapport de Cambon que la Commission avait invoqués. M. d'Argout, reprenant l'historique de ces documents, traça le tableau le plus clair et le plus complet de l'établissement du Grand-Livre, et prouva par des textes précis et irrécusables, ainsi que par les lois rendues depuis lors, que le droit de remboursement avait été formellement réservé à l'État. La démonstration était péremptoire. M. d'Argout accabla la Commission en faisant remarquer que toutes celles qui l'avaient précédée, et dont M. Roy avait toujours fait partie, s'étaient prononcées en faveur du droit de l'État. Ce n'était pas que cet orateur approuvât le projet tel qu'il avait été modifié par la Chambre des Députés. Il le

considérait comme défectueux, principalement en ce que le 4 1/2 pour cent, qu'il avait pour but unique de substituer au cinq pour cent, étant ou devant être sous peu au-dessus du pair, l'action de l'amortissement continuerait à être paralysée, au grand détriment de la chose publique. M. d'Argout insistait donc pour que la pairie, rachetant s'il était possible la faute d'une trop longue résistance, adoptât le principe de la conversion, en apportant au projet les modifications nécessaires pour en faire une œuvre grande, utile et patriotique. Quant aux objections secondaires tirées de l'inopportunité et de l'insuffisance des ressources, M. d'Argout, pas plus que les autres orateurs favorables à la conversion, n'y attachait d'importance. Il considérait que la question d'Orient, la seule qui fût en perspective, ne pouvait, si elle était sagement conduite, créer d'embarras sérieux, et que, d'un autre côté, la conversion et le remboursement ne devant s'opérer que par séries facultatives, une insuffisance de ressources n'était pas à craindre.

Cette réfutation, parfaitement concluante contre les arguments ostensibles de la Commission, était sans force contre les raisons secrètes et politiques qui prévalaient dans la Chambre. Le nouveau Ministère d'ailleurs ne soutenait que faiblement le projet, qui fut en définitive rejeté avec cette aveugle confiance qui est un des signes caractéristiques de la décadence des pouvoirs.

Tel fut le sort de la seule proposition de conversion qui, sous la Monarchie de Juillet, émana d'un Ministère. A voir la résistance obstinée du Roi et de la

pairie, qui n'était elle-même qu'une émanation de Couronne, contre une mesure évidemment réclam par l'opinion publique et conforme au bien génér on est porté à se demander si la Chambre des Déput n'aurait pas pu, sans outrepasser son droit constit tionnel, exercer une certaine contrainte sur les autr pouvoirs publics. Ne s'agissait-il pas d'une de c questions de finances dans lesquelles sa prépond rance était reconnue ? Ne pouvait-elle pas insérer da le budget des dispositions qui ne permissent pas différer la conversion ? Ne pouvait-elle pas faire retranchement sur le chiffre des intérêts de la dett augmenter celui des bons du Trésor, en stipulant q l'émission de ce surcroît de bons n'aurait lieu qu' cas de conversion ? — Autoriser pour le même ob l'emploi des réserves de l'amortissement, ainsi que négociation de toute rente nouvelle que le rembour ment rendrait libre ? Ne pouvait-elle maintenir vote avec une fermeté égale à l'obstination du Roi de la pairie ? Elle le pouvait, et sans violer, croyo nous, les principes constitutionnels. Mais, compo en majeure partie de fonctionnaires, si elle voulait d ner une satisfaction à l'opinion, c'était sans la pous jusqu'à une lutte avec la Royauté. Le passé devait apprendre cependant que, laisser par ces molles co plaisances le Gouvernement s'isoler de l'opini c'était appeler les Révolutions qui engloutissent à fois Chambres et Royauté.

Nous ne reviendrons plus sur cette grave questi de la conversion des rentes, bien que plusieurs f encore elle ait été, jusqu'à la fin du Gouvernement

Juillet, plus ou moins directement agitée, bien que le Cabinet de M. Guizot lui-même eût fini en 1846, par reconnaître la nécessité de la mesure et annoncé en vain son intention d'en prendre l'initiative. Nous ne pourrions que reproduire des propositions et des arguments sans nouveauté. Le fait constant, c'est que toujours demandée d'un côté, toujours repoussée de l'autre, la conversion resta inaccomplie, comme un exemple mémorable de l'obstination des partis et de l'aveuglement des Gouvernements.

La proposition et la discussion que nous venons de signaler ne constituèrent qu'un épisode sans influence sur l'état des finances françaises. Ce qui lui fit subir une profonde perturbation, ce furent les événements politiques.

Lorsque le Cabinet du 1er mars 1840 prit le pouvoir, la question d'Orient, ou plutôt la question égyptienne était fortement engagée, mais ne paraissait pas devoir entraîner de graves complications européennes. Le Ministère précédent, celui du 12 mai, s'était-il trompé, en soumettant cette question à l'arbitrage des grandes puissances, ordinairement si peu sympathiques pour la France? Le Ministère du 1er mars avait-il réellement tenté de déposséder ce tribunal arbitral, en provoquant un arrangement direct entre le Sultan et le Pacha d'Égypte? C'est ce que nous n'avons pas à examiner ici. Toujours est-il que la France se trouva tout à coup isolée, et exclue du règlement de la question par le traité du 15 juillet, œuvre d'inimitié de la Russie et de trahison de l'Angleterre. Ce traité constituait-il une insulte ou un simple manque d'égards?

La France devait-elle s'y soumettre ou le rec par la force ? Pourrait-elle lutter contre l'Euro tière, ou devrait-elle seulement essayer de puni gleterre d'avoir trahi son alliance ? C'étaient graves questions. Quoi qu'il en soit, le Cabinet se préparer à la guerre. Mais, au lieu de con les Chambres, de fonder ses résolutions sur l'a ment national, de se faire allouer législativem fonds nécessaires pour ses armements, il préfé gir que de lui-même, et procéder par voie d' ture de crédits extraordinaires.

Le budget de 1840 avait été voté non seu en équilibre, mais avec un excédant probable cette de 16 millions (1). Comme l'exercice pré s'était soldé avec un excédant de même nature, présumable que, s'il ne survenait pas de circoi extraordinaire, ces prévisions favorables se r raient. Ce furent les armements qui les déjo M. Thiers commença par trancher la grande tion des fortifications de Paris qui, plusieurs fc soumise à la Chambre des Députés, avait été tamment ajournée par suite des divergences nions, et surtout des défiances injustes de l'(tion, qui craignait « de voir embastiller P M. Thiers, entièrement d'accord sur ce point Roi, dont ces fortifications étaient l'un des vo

(1) Les recettes présumées étaient de.......... 1.115.76
Les dépenses de.............................. 1.099.91

Excédant présumé de recettes................. 15.85
non compris les recettes et les dépenses pour ordre, qui s çaient.

plus chers, fit ouvrir par diverses ordonnances, des crédits extraordinaires s'élevant à dix-huit millions pour les commencer. Il est évident qu'en procédant ainsi, le Roi et le Ministre outrepassaient leur droit. Les lois régissant la matière permettaient bien, avec les garanties que nous avons signalées, l'ouverture de crédits extraordinaires pour les cas urgents et imprévus ; mais étaient-elles applicables à l'entreprise de travaux d'une aussi grande importance, dont la durée devait s'étendre à plusieurs exercices et exiger de nouvelles et plus fortes allocations ? On pouvait et l'on devait laisser la question intacte, pour en saisir les Chambres. Quel avantage y avait-il à anticiper de quelques mois l'ouverture des travaux ? Ce qu'on voulait évidemment, c'était en engageant fortement la dépense, contraindre moralement les Chambres à la continuer. Il y eut donc sinon violation, du moins extension abusive de la loi, extension qui ne trouvait une excuse que dans le patriotisme dont elle pouvait se couvrir.

Ce ne fut pas tout. M. Thiers voulant porter l'effectif de l'armée à 630,000 hommes, ne se contenta pas d'appeler un plus grand nombre de soldats sous les drapeaux ; il fit créer par ordonnance douze régiments nouveaux d'infanterie, dix bataillons de chasseurs à pied, et six régiments de cavalerie légère, qui devaient constituer une dépense permanente pour l'État. Ces mesures furent plus tard vivement attaquées comme constituant des excès de pouvoir.

M. Thiers fut renversé en octobre de cette même année, avant d'avoir pu faire sanctionner par les

Chambres, qu'il avait tardivement convoquées, sa politique et les graves mesures qu'elle lui avait inspirées. Le ministère du 29 octobre, présidé par M. Guizot, qui succéda au cabinet du 1er mars, n'adopta pas ses intentions belliqueuses, et se contenta de placer la France dans un état d'isolement armé qui, après sa rentrée dans le concert européen, fut converti pendant deux ans encore en celui de paix armée. Il résulta de cet ensemble de faits une perturbation profonde dans l'équilibre des budgets, qui se perpétua jusqu'en 1844.

La première question que les Chambres eurent à examiner, après le vote de l'adresse, fut celle des fortifications de Paris. Le nouveau cabinet n'était que médiocrement favorable à la mesure; mais le Roi, dont l'appui était si nécessaire à ce cabinet, la soutenait fortement; de plus, elle était essentiellement patriotique. En conséquence, le ministère proposa un projet de loi, pour faire autoriser les fortifications et sanctionner les dépenses déjà faites. Inutile de reproduire ici les débats animés auxquels donna lieu cette proposition. La loi, en définitive, affecta 140 millions aux fortifications, approuva les crédits de 13 millions ouverts par ordonnances sous le ministère de M. Thiers, et répartit 55 millions sur les exercices 1841 et 1842 (1).

Restaient à sanctionner les dépenses militaires entreprises par M. Thiers sans autorisation législative. Ici la question se compliquait. C'était la politique tout

(1) Loi du 3 avril 1841.

ıtière du cabinet du 1er mars qui était en jeu. On
ıputait à M. Thiers, non seulement les dépenses par
i effectuées en 1840 en vertu de simples ordonnances,
ais toutes celles qu'exigeaient les armements qu'on
ait obligé de maintenir en 1841 et 1842, et qui de-
aient peut-être encore se perpétuer. Ce n'était là, di-
it-on, que la conséquence de la politique irréfléchie
aventureuse de ce ministre.

Mais les armements et les fortifications de Paris
étaient pas les seules charges extraordinaires qu'eus-
nt à supporter nos finances. Le développement des
rces militaires, l'alarme causée par la perspective de
guerre firent reconnaître, d'une part, l'insuffisance
ı casernement, surtout en ce qui concernait la cava-
rie, et de l'autre, l'imprudence avec laquelle on avait
égligé de fortifier les places de l'intérieur qui pou-
aient commander les routes conduisant à Paris. Ce
éfaut de fortifications avait été, en 1814, l'une des
rincipales causes de l'envahissement et du désastre
e la France. En conséquence, le ministère du 29 oc-
bre, pour compléter la force défensive du pays, pro-
osa aux Chambres en 1841 un projet de travaux mi-
taires extraordinaires, qui embrassait le casernement,
s places fortes, les ports militaires et les établisse-
ıents de l'artillerie. Ce projet en outre compre-
ait une nouvelle série de travaux civils, à ajou-
r à ceux qui avaient été autorisés par la loi du 17
ai 1837 et par les lois postérieures. Il fut adopté
ır les Chambres avec quelques modifications, et de-
nt la loi du 25 juin 1841. Il en résulta l'ouverture de
édits extraordinaires aux trois ministres de la

guerre, de la marine et des travaux publics: au p mier pour 225 millions, dans lesquels près de c devaient être consacrés aux fortifications de Paris ; second pour 51 millions applicables en majeure pai au port de Cherbourg; enfin au troisième pour millions. C'était un total de 316 millions de trava extraordinaires. Au nombre des places fortes q s'agissait d'édifier ou de compléter, figuraient Ly Laon, Soissons, Langres, La Fère, Vouziers, c'est-dire celles qui comblaient les trouées dont la doul reuse expérience de 1814 avait révélé le danger. l fortifications de Paris devaient ainsi se trouver co plétées par la défense des avenues de cette capit On consacrait une somme considérable à l'augmer tion et au perfectionnement du casernement, surt en ce qui concernait les écuries, dont l'insuffisanc l'insalubrité occasionnaient tous les ans une perte chevaux de 1,800,000 francs. Enfin, on donnait p de développement aux établissements de l'artilleri

La situation était donc celle-ci après le vote cette loi, c'est-à-dire vers le milieu de 1841 : les d budgets de 1840 et 1841 se soldaient ensemble par excédant de dépense de 300 millions sur les rece ordinaires; le budget de 1842 était présenté avec découvert de 115 millions (1). Enfin, il était pr mable qu'une insuffisance plus ou moins forte se vélerait encore pour 1843. C'était un déficit de millions au moins réalisé et prévu. De plus, on ent

(1) La dépense présumée était de............	1.276.338.07
La recette de....................................	1.160.683.14
Excédant de la dépense........................	115.654.93

prenait pour 316 millions de travaux publics, en sus de ceux qui restaient à accomplir sur l'ensemble voté en 1837. Le Trésor se trouvait donc chargé d'un découvert de huit à neuf cents millions, non compris le passif ordinaire de la dette flottante.

On peut se demander si, dans la situation que créaient les découverts des budgets, il n'y avait pas imprudence à grever encore les finances d'un tel surcroît de travaux publics. Sans doute il y avait utilité, urgence même, à créer ou améliorer les places destinées à couvrir Paris ; mais l'urgence n'existait pas au même degré pour un grand nombre de places frontières. Quant au casernement, ne pouvait-on pas en retarder le développement, puisque le nouveau ministère voulait la paix, et qu'il devait nécessairement réduire les armements dans un temps peu éloigné ? Entamer d'aussi grandes entreprises dans une telle situation financière, n'était-ce pas de la part d'un cabinet qui, dans ce moment même préconisait la paix *partout et toujours*, s'exposer au soupçon de vouloir, en engageant ainsi toutes les ressources de la France, la réduire à l'impossibilité de s'affranchir de ce système pacifique ?

Nous devons interrompre un instant cet exposé des mesures financières du nouveau cabinet, pour signaler la discussion rétrospective que souleva l'examen des dépenses faites ou provoquées par celui du 1er mars. Ce fut à l'occasion des crédits supplémentaires de 1840 et 1841 qu'elle s'engagea. On n'insista pas sur les fortifications de Paris, tout étant couvert par le vote de la loi spéciale ; mais on incrimina vivement,

sous le rapport de la constitutionnalité et sous celu: la dépense, la création des nouveaux régiments. soutint que les anciens cadres auraient permis de p ter l'armée à plus de 600,000 hommes ; qu'il eût s pour cela d'augmenter l'effectif et le nombre des c pagnies, et au besoin d'ajouter un quatrième batail aux régiments d'infanterie, et un sixième escadro ceux de cavalerie. On rappela les armements de 18 accomplis sans création nouvelle. La Commission la Chambre des Pairs signala en outre l'inconvéni l'injustice et le danger de donner, avant l'entrée campagne, un avancement qui n'aurait dû être qu récompense des faits de guerre, qui nuisait à l'ém tion et obstruait la carrière devant ceux qui se sera distingués au péril de leur vie. Enfin, à la trib comme dans la presse, on imputa au ministère 1er mars d'avoir par sa politique, ses armements, mesures, grevé la France d'une dépense extrao naire d'un milliard.

M. Thiers défendit énergiquement son adminis tion. Il soutint l'utilité des cadres nouveaux, sans pendant réfuter l'exemple tiré des faits de 183 sans pouvoir se justifier du reproche d'inconstitut nalité, pour avoir entrepris une pareille création a que les Chambres l'eussent autorisée par le vote fonds nécessaires. Quant à la dépense des armeme il n'acceptait comme pouvant lui être imputée celle de 1840 et de 1841. Il répudiait tout ce qui postérieur, puisque la question créée par le trait 15 juillet était résolue par le nouveau cabinet d le sens de la paix, et suivant l'orateur, déplora

ment résolue. M. Thiers, décomposant ensuite le milliard dont on lui imputait la dépense, fit voir qu'il comprenait trois éléments : les préparatifs militaires, les fortifications de Paris et les nouveaux travaux extraordinaires, éléments qui, réunis, formaient huit à neuf cent millions et non un milliard. Il acceptait, comme nous l'avons vu, les armements, mais pour deux ans seulement. Il croyait qu'après le vote approbatif des Chambres, on ne pouvait lui rien reprocher relativement aux fortifications de Paris. Enfin il déclinait la responsabilité des nouveaux travaux publics. Il demandait en effet si l'on pouvait avec quelque fondement lui imputer l'insuffisance et l'imperfection du casernement, l'inachèvement du port de Cherbourg, enfin ce que présentaient d'incomplet les fortifications de la France. C'était, disait-il, une négligence de quarante années et non son ministère qu'il fallait accuser.

Si l'on veut juger avec impartialité ce grand débat qui passionna son temps, on reconnaît que sur plusieurs points la réfutation présentée par M. Thiers était victorieuse. Il était vrai qu'il y avait exagération dans le chiffre d'un milliard. Il était vrai que les nouveaux travaux publics ne pouvaient être imputés à ce Ministre. C'était la perspective de la guerre qui avait mis en lumière l'état défectueux de notre système défensif. Sans doute la conduite, l'imprudence, si l'on veut, de M. Thiers avait ouvert cette perspective; mais elle n'avait pas créé cet état. C'était assez pour cet homme politique d'avoir à supporter la responsabilité des dépenses d'armement, qu'il est difficile de

24

ne pas faire peser sur lui tout entière, puisque, même après la rentrée de la France dans le concert européen, la prudence commandait de rester dans un état de réserve et de préparation contre toutes les éventualités. Ces armements coûtèrent à la France la somme de 500 millions (1) qui, sauf quelques approvisionnements, furent dépensés en pure perte.

Les Chambres sanctionnèrent les crédits extraordinaires ouverts par ordonnances et votèrent ceux qui leur étaient demandés à nouveau. Il était difficile qu'elles agissent autrement au sujet des premiers, puisque les dépenses étaient effectuées presque en totalité. Une seule, devant se perpétuer, aurait pu être arrêtée pour l'avenir : c'était celle des nouveaux cadres. Mais les Chambres reculèrent devant les privations d'emploi qui seraient résultées pour douze cents officiers de la suppression des corps récemment créés. C'est ainsi que, par un incontestable abus des crédits extraordinaires, et l'on pourrait dire une violation ma-

(1) Le chiffre de 500 millions s'établit ainsi : Comparativement à 1839, dernière année de sécurité, pendant laquelle les dépenses de la guerre et de la marine s'élevèrent ensemble à 322,558,962 francs, celles de même nature des années 1840 à 1843 inclusivement présentèrent un excédant total de 539,012,786 fr. 60 c., savoir :

Pour 1840	145.055.402 fr.	45 c.
Pour 1841	189.993.595	62
Pour 1842	117.372.180	50
Pour 1843	86.591.608	03
Total de l'excédant	539.012.786 fr.	60 c.

non compris les travaux de fortifications et autres extraordinaires.

Il convient seulement de déduire de cette somme le crédit de 28 millions ouvert en 1840 pour la création des paquebots transatlantiques, et quelques autres crédits applicables aux fortifications de Paris, ce qui réduit l'excédant de dépense à 500 millions, environ.

nifeste des règles de la matière, les finances se trouvèrent, du fait de M. Thiers, chargées d'un surcroît permanent de dépense. C'est ainsi qu'après avoir tant critiqué la Restauration pour la création de ses cadres, les hommes de l'ancienne opposition donnaient eux-mêmes le plus éclatant démenti aux critiques de leur parti.

Reprenons la suite des faits. Une nouvelle source de dépenses extraordinaires ne tarda pas à s'ouvrir. Elle provint des chemins de fer. Ces grandes voies étaient alors dans la période de construction et ne laissaient pas soupçonner l'abondance future de leurs produits. Aussi la masse des capitaux, encore timide et incertaine, se tenait-elle dans un état de prudente réserve. Les Compagnies déjà formées s'étaient vues, presque toutes, forcées de recourir au Gouvernement, qui avait dû consentir des prêts aux unes et des garanties d'intérêt aux autres. Les lignes les plus importantes, celle du Nord, celles de Paris à Lyon et Marseille, de Strasbourg, d'Orléans à Bordeaux et à Nantes étaient délaissées. La grande œuvre des chemins de fer se trouvait ainsi, sinon compromise, du moins languissante. Il était devenu évident que le concours du Gouvernement pourrait seul lui donner une plus vive impulsion. En conséquence, la loi du 11 juin 1842 édicta des mesures dans ce sens. Elle commença par déterminer les grandes lignes à entreprendre. Elle décida ensuite que ces lignes seraient exécutées avec le concours de l'État, des départements traversés et des communes intéressées, enfin de l'industrie privée. L'État devait payer le tiers et les départements avec

les communes les deux tiers du prix des terrains et bâtiments à acquérir. L'État prenait à sa charge exclusive les terrassements, les ouvrages d'art et les stations. Les Compagnies auxquelles ces lignes seraient données à bail n'auraient qu'à poser la voie, fournir le matériel d'exploitation et entretenir l'un et l'autre. La charge d'établir ces grandes et utiles voies devait ainsi se trouver répartie entre toutes les forces du pays. Il était stipulé naturellement que des concessions pourraient être accordées aux Compagnies qui se présenteraient. Une somme de 126 millions, chiffre évidemment provisoire, était affectée aux travaux de ces lignes et répartie entre elles. Sur cette somme, il était ouvert des crédits montant à 13 millions pour l'année 1842, et à 29 millions et demi pour 1843.

Trois natures de charges extraordinaires se trouvaient donc grever simultanément nos finances : les découverts des budgets ; les travaux civils et militaires ; enfin les chemins de fer.

Les découverts montaient à 448 millions (1). Ils se seraient élevés à une somme bien supérieure si, par une sorte de miracle, la fécondité et l'activité de la France n'eussent développé les recettes ordinaires malgré les incertitudes de la politique extérieure, au

(1) Le montant de ces découverts ou excédants des dépenses ordinaires sur les recettes de même nature était :

Pour 1840, de	138.004.529 fr.	64 c.
Pour 1841, de	162.260.131	48
Pour 1842, de	108.612.172	30
Pour 1843, de	39.826.738	40
Total pour les quatre exercices	448.703.571 fr.	82 c.

point de leur faire présenter d'énormes accroissements annuels (1).

Les travaux extraordinaires s'élevaient à 496 millions, y compris la partie restant à exécuter sur ceux qui avaient été autorisés dans le système de la loi du 17 mai 1837.

Enfin pour les travaux de chemins de fer 126 millions étaient votés.

C'était un milliard soixante-dix millions de dépense. Voici comment on y pourvut :

On affecta aux découverts des budgets les réserves de l'amortissement, qu'on enleva aux travaux publics, en abrogeant la loi du 17 mai 1837 (2).

On décréta un emprunt en rentes consolidées de 450 millions, consacré aux travaux extraordinaires, et qui devait être émis par portions successives suivant les besoins (3).

Enfin, on mit à la charge de la dette flottante la dépense des chemins de fer, jusqu'à ce que l'extinction des découverts des budgets permît de rembourser cette avance au Trésor au moyen des réserves de l'amortissement (4).

Chaque nature de charge avait donc son attribution

(1) Les excédants de recette sur les évaluations des budgets furent :

En 1840, de	32.749.558 fr.
En 1841, de	47.053.312
En 1842, de	76.986.964
En 1843, de	53.252.868

(2) Loi du 25 juin 1841, art. 36.

(3) Même loi, art. 35.

(4) Loi du 11 juin 1842, art. 18.

financière spéciale. Mais ce qui rendait la situation grave et même périlleuse, c'était l'engagement simultané de toutes les ressources : réserves de l'amortissement, dette flottante, et dette consolidée. Qu'un événement fortuit vînt à exiger un effort à l'extérieur, la France pouvait se trouver réduite à l'impuissance. Une longue paix était donc indispensable. Du reste la perpétuité en étant admise, il n'y avait rien que de rationnel dans les divers modes de libération adoptés les réserves de l'amortisement n'étant qu'une portion du produit de l'impôt, il était naturel de les appliquer aux découverts du service ordinaire ; les travaux publics constituant une dépense extraordinaire, l'emprunt leur était convenablement affecté ; enfin les avances pour les chemins de fer étant incertaines quant à leur quotité et à leur durée, la dette flottante ressource provisoire, leur convenait.

Tout l'embarras de la situation provenait des armements, seule cause des découverts. Sans cette charge on eût pu effectuer les travaux publics avec les excédants des recettes ordinaires qui, de 1840 à 1843 surpassèrent de 210 millions les évaluations, et avec les réserves de l'amortissement, c'est-à-dire sans emprunt d'aucune espèce. La portion de ces réserves, en effet, qui de 1840 à 1843 inclusivement, fut consacrée à l'extinction des découverts du service ordinaire s'éleva à 437 millions qui, réunis aux excédants de recettes, surpassaient le montant de l'ensemble des travaux publics alors ordonnés.

Nous ne terminerons pas l'exposé des mesures financières adoptées pendant ces quatre années, san

parler de celle dont l'exécution provoqua des troubles graves à Toulouse et à Clermont-Ferrand. Il s'agit du recensement ordonné en 1842 pour fixer le contingent de la contribution personnelle et mobilière et de celle des portes et fenêtres. Ces impôts sont au nombre de ceux qu'on appelle de répartition. Nous avons expliqué en quoi ils diffèrent de ceux de quotité. Dans ces derniers, le contribuable est imposé directement par l'État, en proportion des biens ou des facultés qu'il possède. Dans les premiers, au contraire, ce sont les départements et non les particuliers qui sont directement imposés par l'État. La somme totale que la France doit payer est fixée en bloc annuellement par la loi de finances ; c'est ce qu'on appelle le contingent général. Elle est répartie législativement entre les départements. Le contingent départemental est ensuite réparti par le Conseil général entre les arrondissements. Une nouvelle répartition est faite ensuite entre les communes par le conseil d'arrondissement. Enfin la dernière s'opère dans chaque commune entre les habitants, par les soins des commissaires répartiteurs. Ce qui importe à l'État, c'est uniquement la fixation du contingent général. Mais pour qu'il puisse être établi et réparti législativement chaque année avec équité, il est indispensable de connaître les forces contributives du pays et leur répartition sur le territoire. De là la nécessité de recensements. Or, depuis la Révolution il n'en avait pas été fait. Voici ce qui s'était passé.

En 1789, par une application peut-être peu rationnelle des anciens principes, qui laissaient aux com-

munes la faculté de s'imposer elles-mêmes, on leu confia la confection des rôles des contributions directes. A cette époque les administrateurs municipau étaient électifs et le pouvoir central sans autorité su eux. La confection des rôles, au retard de laquelle le communes étaient évidemment intéressées, fut don complètement négligée. A défaut de contributions, le assignats pourvurent aux besoins publics. Mais, lors que sous le Directoire l'avilissement de ce papier eu rendu nécessaire la reprise des paiements en espèces le gouvernement se trouva presque entièrement priv de ressources financières. Il n'avait plus de papier monnaie à sa disposition ; les impôts indirects étaien en grande partie supprimés, et les contributions di rectes ne rentraient pas par suite de l'incurie intéres sée des communes. Pour en activer le recouvremen le Directoire créa par la loi du 22 brumaire an VI un agence des contributions directes, dont les employé furent chargés d'*aider* les communes dans la forma tion des rôles et états, et de tous les travaux de pr paration et d'expédition relatifs à l'assiette et à la pe ception des contributions directes. Cette situation d simples auxiliaires conférée aux agents de l'admini tration ne fit que faiblement avancer la besogn Aussi le consulat changea-t-il cet état de choses. Ur loi du 3 frimaire an VIII créa l'administration d contributions directes telle qu'elle existe encore (nos jours, et lui attribua la fonction active au lieu c celle de simple auxiliaire. L'article 5 lui conféra l mission de rédiger les matrices des rôles; mais ajoutait que cette rédaction ne serait faite que d'apr

le travail préliminaire et nécessaire des répartiteurs. Disposition importante, qui laissait à l'autorité locale le soin d'évaluer les valeurs locatives, de signaler les indigents, etc.

Les choses restèrent en cet état jusqu'en 1830. A cette époque, la diminution opérée sur les droits qui frappaient les boissons porta le baron Louis, alors ministre des finances, à chercher dans l'augmentation du produit des contributions directes une compensation pour la perte qu'allait éprouver le Trésor. Il reconnut que celles de ces contributions que régissait le mode de la répartition n'avaient pas augmenté de produit depuis trente ans, malgré l'accroissement incontestable de la matière imposable. Le nombre des maisons bâties, le taux des loyers, enfin la richesse mobilière s'étaient sensiblement accrus. Cependant les contingents étaient restés fixés en principal, comme en 1790, à 27 millions pour les contributions personnelles et mobilières, et à 12 millions pour celle des portes et fenêtres. Ces chiffres étaient évidemment insuffisants. Pour atteindre la valeur imposable dans sa consistance véritable et dans ses accroissements successifs, M. Louis proposa la conversion des impôts dont il s'agit en impôts de quotité. Cette proposition vivement attaquée ne fut adoptée que pour les portes et fenêtres et le personnel. Le mobilier resta impôt de répartition.

Malgré sa grande fermeté, Casimir Périer recula devant l'exécution de ces nouvelles dispositions, de nature à susciter peut-être des résistances, mais à coup sûr du mécontentement contre le nouveau gouvernement. Il fit donc rétablir dans la loi de finances de

1832, l'impôt de répartition, et se contenta d'une augmentation d'environ 17 millions dans les contingents.

Cette solution quelque peu timide laissait subsister l'inconvénient reproché à l'impôt de répartition, celui de maintenir l'immobilité des contingents, de ne pas tenir compte des accroissements successifs de la matière imposable. Pour l'atténuer, on inséra dans la loi une disposition nouvelle, prescrivant la révision et la fixation à nouveau des contingents tous les cinq ans, à partir de 1834. Voici l'article 31 dans lequel était formulée cette importante disposition, destinée à provoquer des controverses et des troubles :

« Il sera soumis aux Chambres dans la session de « 1834, et ensuite de cinq ans en cinq ans, un nou- « veau projet de répartition entre les départements, « tant de la contribution personnelle et mobilière que « de la contribution des portes et fenêtres. A cet effet, « les agents des contributions directes compléteront « et tiendront au courant les renseignements destinés « à faire connaitre le nombre des individus passibles « de la contribution personnelle et mobilière, le mon- « tant des loyers d'habitation et le nombre des portes « et fenêtres. »

Cet article contenait deux graves innovations. Il prescrivait des recensements généraux, qui n'avaient pas eu lieu jusqu'alors, car ceux qui se pratiquaient annuellement dans les communes avaient pour objet non l'établissement de l'impôt au profit de l'État, mais sa répartition entre les contribuables. Il confiait ensuite aux seuls agents de l'administration le soin de

procéder à ce recensement, sans mentionner comme nécessaire le concours des répartiteurs communaux. C'était de là que devaient naître les difficultés. Cependant, une ordonnance rendue en 1832 pour l'exécution de la loi, l'interpréta en ce sens que le recensement serait opéré par le maire et les commissaires répartiteurs, et non par les agents de l'administration, qui ne joueraient qu'un rôle d'auxiliaire. Cette ordonnance portait en effet :

« Les matrices des valeurs locatives d'habitation « établies sans discussion de la part des parties intéressées, seront révisées dans chaque commune et « complétées, s'il y a lieu, par le Maire, avec l'assistance de deux commissaires et du contrôleur des « contributions directes. Le Maire et les deux commissaires seront toujours accompagnés du contrôleur. »

Une loi de 1835 statuait dans le même sens en ce qui concernait les propriétés nouvellement bâties ; elle en confiait l'estimation aux commissaires répartiteurs assistés du contrôleur. Enfin, pour compléter les dispositions applicables à la matière, nous n'avons plus à citer que la loi de finances rendue en 1838, qui déclarait abrogé l'article de la loi de 1832 relatif aux recensements, et ordonnait qu'ils auraient lieu de dix en dix ans à partir de 1842. La disposition dont il s'agit était ainsi conçue :

« L'article 21 de la loi du 21 avril 1832 est abrogé. « Il sera soumis aux Chambres dans la session de « 1842, et ensuite, de dix en dix ans, un nouveau « projet de répartition entre les départements. A cet

« effet, les agents des contributions directes continu
« ront de tenir au courant les renseignements destin
« à faire connaître le nombre des individus passibl
« des contributions personnelles et mobilières,
« montant des loyers d'habitation et le nombre d
« portes et fenêtres imposables. »

Telles étaient les dispositions qui régissaient cet matière, lorsque M. Humann, ministre des financ pour se conformer à la prescription de la loi de 183 ordonna le recensement qui devait être soumis a Chambres. L'administration avait médité sur la m tière. Elle avait reconnu que le mode de procé usité pour la répartition ne pouvait être appliqué sa inconvénient à la fixation de l'impôt; que pour ce fixation les agents de la commune étaient sans qu lité et ceux de l'administration seuls compétents. I venant alors sur l'interprétation donnée par elle-mê à la loi de 1832, interprétation qui s'était encore 1 jour dans celle de 1835, elle révoqua l'ordonnance 1832 et prescrivit que le recensement fût fait par propres agents, opérant directement et non com auxiliaires des maires et des répartiteurs communa

Ce recensement s'exécuta sans difficulté dans l'i mense majorité des communes. Mais l'opposition s'e parant des différences d'interprétation qu'avait re la loi de 1832, dont celle de 1838 ne faisait que produire les dispositions, sauf ce qui concernait l tervalle entre les recensements, l'opposition, diso nous, éleva des doutes sur la légalité du mode procéder adopté par l'administration. Il en rés dans un petit nombre de communes des résistan

passives de la part d'habitants qui refusèrent d'ouvrir leurs demeures aux agents de l'administration chargés de procéder à l'évaluation de la valeur locative. Il en résulta enfin des troubles graves dans les villes de Toulouse et de Clermont-Ferrand.

La question fut portée par l'opposition devant la Chambre des Députés, seule juge avec celle des Pairs, de la légalité du mode suivi par l'administration. De nombreux discours furent prononcés. On scruta la législation jusque dans ses derniers replis, et M. Thiers en fit l'exposé avec sa lucidité accoutumée. L'opposition reconnaissait qu'il y avait deux espèces de recensements : le premier, celui qui a lieu tous les ans dans chaque commune, et dont l'objet est la répartition entre les contribuables du contingent assigné à la commune ; le second qui doit s'opérer tous les cinq ou les dix ans, et qui doit servir à la fixation du contingent général par la puissance législative. Pour le premier, elle admettait que la législation était claire et complète : C'étaient les répartiteurs communaux qui devaient opérer ; les contrôleurs n'étaient que leurs auxiliaires. Pour le second, qui était une innovation créée par la loi de 1832, elle trouvait la législation incomplète et obscure. Elle invoquait l'ordonnance de 1832 et la loi de 1835, pour prouver que l'administration avait, dans le principe, été d'avis que le recensement nouveau, général, devait, comme le recensement annuel, être effectué par les Maires et les Commissaires répartiteurs, seuls aptes à déterminer les valeurs locatives et à indiquer les indigents. Elle disait que l'autorité municipale était seule investie,

aux termes de la loi de 1791, du droit de pénétr
dans les maisons en matière de contributions dire
tes, tandis que les agents de l'administration financiè
supérieure ne possédaient aucun moyen de surmont
la résistance des citoyens qui refuseraient l'entrée
leurs maisons. En conséquence, elle proposait
amendement destiné, selon elle, à compléter la légi
lation, en conférant aux agents de l'administration l
facultés et le pouvoir que les lois avaient négligé
leur accorder.

Cet amendement, dont l'objet apparent était d'aid
le Ministère dans l'accomplissement de son œuvre
nancière, était en réalité dirigé contre lui. Il imp
quait l'illégalité du mode suivi pour le recenseme
la légitimité des résistances qu'il avait rencontré
enfin la nullité de l'opération. Le Ministère ne
trompa point. Il combattit et fit rejeter cet amen
ment. Il soutint que, d'après les lois existantes, c
formes d'ailleurs à la nature des choses, l'autor
municipale et les commissaires répartiteurs n'avai
d'autorité que pour la répartition du contingent as
gné à la commune ; qu'ils étaient sans droit pour fi
les éléments du contingent général. Leur reconnaî
ce pouvoir, disaient les Ministres des finances et
l'intérieur, ce serait empiéter sur les droits du G
vernement, qui doit proposer le contingent génér
des Chambres qui doivent le voter, et de tous les
partiteurs placés au-dessus de l'autorité communa
Les communes étant intéressées à payer le moins p
sible, chacune s'efforcerait de dissimuler, d'attén
chez elle la matière imposable. Les agents seuls

l'administration, parfaitement désintéressés entre les diverses communes, peuvent procéder à un recensement sérieux, sincère et complet. Le rôle unique de l'administration municipale consiste dans la répartition entre les habitants du contingent qui est imposé à la commune par une autorité supérieure. Là, elle est désintéressée ; là, elle agit dans sa sphère naturelle. Du reste, les Ministres déclaraient qu'ils n'avaient pas exclu cette autorité de la mesure, puisqu'ils avaient soumis aux Conseils municipaux, pour obtenir leur avis, les éléments du recensement recueillis par les agents des contributions directes. Tout avait donc été, suivant eux, correct, conforme aux principes. L'opération étant d'un genre nouveau, s'étendant à tout le territoire et embrassant l'ensemble de l'impôt, c'étaient les agents de l'administration centrale qui avaient dû agir ; les communes, d'un autre côté, étant intéressées à l'opération, avaient dû être consultées. Tous les intérêts se trouvaient donc sauvegardés, celui de l'État et celui des communes. Les Ministres ajoutaient que l'opération était à peu près complète, et que s'il y avait eu, dans un petit nombre de communes, des résistances, des maisons fermées, l'administration possédait les éléments suffisants pour combler ces faibles lacunes.

Répondant ensuite aux principales objections, les Ministres affirmaient que, presque partout, les Maires avaient prêté leur concours aux agents du Trésor ; que dans les cas très rares où ils s'y étaient refusés, ils avaient été remplacés ; enfin que l'argument puisé en faveur de l'autorité municipale dans la loi de 1791

était sans valeur par la raison que, si cette loi acco1 dait au Maire, en matière d'impositions directes, droit d'entrer dans les maisons, ce droit était illu soire, faute de sanction. Les Ministres repoussaie ensuite l'argument qu'on avait induit de l'ordonnanc rendue en 1832, en excipant de la révocation de cet ordonnance. Ils firent enfin ressortir les motifs q avaient inspiré l'amendement de l'opposition, et danger d'encourager chez les populations la tendanc à résister par la force aux prescriptions de l'autorit quand les Chambres présentent des moyens si effica ces de redressement.

Telle fut, sous le rapport des lois qui lui étaie applicables, des résistances qu'elle provoqua, des di cussions qui la suivirent, cette mesure du recense ment, qui constituait une innovation grave, mais in dispensable. Si l'on veut juger avec impartialité conduite de l'administration et le débat auquel el donna lieu, on reconnaitra que les raisons invoqué par les Ministres en faveur du rôle actif des agents Trésor étaient parfaitement fondées en principe, ma que les lois et l'interprétation qui leur avait été don née au début pouvaient, comme le soutenait l'oppos tion, laisser les esprits incertains. Dans le gen d'impôt dont il s'agit, il y a deux opérations distin tes : l'établissement et la répartition. Tout ce qui co cerne l'établissement est du domaine de l'administr tion centrale ; c'est un acte du Gouvernement, do les éléments doivent être réunis par ses agents. To ce qui concerne la répartition locale est du domai des autorités secondaires ; c'est un acte d'administ

tion intérieure. L'opposition ne contestait pas sérieusement ces principes ; seulement elle prétendait que, pour les faire prévaloir, il eût fallu les énoncer explicitement dans la loi. Le Gouvernement, de son côté, soutenait que ces principes généraux rendaient la loi suffisamment claire. Ce qu'il faut conclure de là, c'est qu'en matière d'impôts, les lois doivent être tellement précises, qu'elles ne laissent aucune place au doute et à l'interprétation.

CHAPITRE II

EXERCICES 1844-1848

Équilibre des budgets de 1844 et 1845. — Découverts sur ceux de 1846 et 1847. — Total des découverts de 1840 à 1848. — Comment éteints.

Travaux publics. — Première catégorie. Emprunt de 450 millions. — Deuxième catégorie. Emprunt de 350 millions.

Situation générale des finances au 1er janvier 1848. — Dix ans de paix nécessaires. Opinion de la Commission du budget de 1847. — Questions du sucre et du sel.

Lorsque s'ouvrit l'exercice 1844, la France était définitivement rentrée dans le concert européen ; l'effectif de l'armée se trouvait considérablement réduit ; tout faisait donc présumer que l'équilibre se rétablirait entre les dépenses et les recettes ordinaires. Cette prévision se réalisa pendant les années 1844 et 1845. La première, en effet, ne présenta en fin de compte qu'un excédant de dépense de 181,530 fr., chiffre insignifiant, et la seconde laissa un excédant de recette de 4,335,000 fr. Mais cette situation favorable s'altéra promptement. Pendant les deux années suivantes, en effet, les dépenses ordinaires excédèrent les recettes du même genre, savoir : en 1846, de 41 millions, et en 1847 de 109 millions. Pour 1846, ce découvert eût été bien plus considérable sans l'atténuation qu'il reçut de l'élévation des recettes, qui excédèrent de 36 millions les prévisions budgétaires. L'année 1847 n'eut

pas le même avantage ; les recettes ordinaires, loin de dépasser les évaluations, ne les atteignirent même pas ; et comme les dépenses furent, suivant l'ordinaire, supérieures aux prévisions, rien ne contrebalança l'excédant.

Plusieurs causes contribuèrent à cette aggravation d'une situation financière déjà si lourdement chargée : la mauvaise récolte de 1846, qui éleva le prix des subsistances pour la guerre et la marine ; les inondations, qui imposèrent aux ministres de l'intérieur et des travaux publics des dépenses en secours et réparations ; enfin l'impulsion vigoureuse donnée en Algérie à la guerre, qui exigeait un effectif de 85,000 hommes. Une autre cause plus générale se trouvait dans l'habitude qu'avaient prises les ministres de ne pas évaluer avec un suffisant esprit de prévision les dépenses budgétaires, comptant sur l'ouverture de crédits supplémentaires pour les compléter, et sur l'accroissement du produit des impôts pour couvrir ces crédits. Mais, cet accroissement leur ayant fait défaut en 1847, l'excédant de dépense pour cette année forma tout entier un découvert. Enfin, il faut encore, dans le temps d'arrêt que subit la progression des recettes, tenir compte de l'inquiétude générale des esprits, symptôme précurseur des catastrophes, que le gouvernement seul s'obstinait à ne pas voir.

Ce fut donc une somme de 150 millions qui vint encore grossir le chiffre des déficits budgétaires ouverts depuis 1840. Elle les porta à 600 millions en chiffres ronds. Mais ces déficits se trouvèrent éteints à dix millions près, au 1er janvier 1848, par l'application

qui leur fut faite du produit des réserves de l'a tissement (1).

Ainsi, à la chute du gouvernement de Juillet, le couverts des budgets ordinaires des dix dernière nées ne laissaient qu'une charge peu importante

Quelle était la situation sous le rapport des tr publics extraordinaires ? Parlons d'abord de ceu régissait la loi du 25 juin 1841. Ils étaient en ma partie exécutés et soldés. L'évaluation totale d travaux s'élevait, comme on l'a vu, à 497 millio chiffres ronds (496,821,400 fr.). Or, il en ava accompli au 1er janvier 1848 pour une somme d millions, (454,261,618 fr. 46 c.) qui se trouvaier dés, à quatre millions près, par l'emprunt de millions qui leur était affecté. Cet emprunt ava réalisé de la manière suivante : deux négociatio rentes effectuées l'une le 18 octobre 1841, l'autr décembre 1844, avaient produit 350 millions Quant aux derniers cent millions, on les avait ob

(1). Le chiffre total des découverts s'éleva de 1840 inclusi au 1er janvier 1848 à........................ 599.575.677 fr.

Les réserves de l'amortissement appliquées à leur extinction montèrent à................ y compris 132,004,664 fr. 80 c. affectés aux dépenses de 1841 en dehors des dispositions de la loi du 25 juin de la même année.	574.291.779
Excédant des découverts............	25.283.898 fr.
qui, par l'application qui fut faite au budget de 1841 du boni de 1839, ci	14.387.894
fut réduit au 1er janvier 1848 à..............	10.896.004 fr.

(2) Ces emprunts furent contractés en rentes 3 pour ce cours de 78 fr. 52 c. 1/2 pour le premier qui produisit 150 mi et au cours de 84 fr. 75 c. pour le second, qui procura 200 mi

consolidant jusqu'à concurrence de cette somme les
ıds des caisses d'épargne, c'est-à-dire en employant
, fonds et les remplaçant par des inscriptions de
ıtes. (Loi du 22 juin 1845).

Tout était donc relativement à ces travaux, soldé,
rrect, sans péril pour l'avenir, sauf deux points : il
ıvait été créé aucune ressource spéciale appliquable
x 46 millions de travaux qui restaient à exécuter et
e la loi du 3 juillet 1846 mettait à la charge de la
tte flottante, déjà si fortement engagée. Ensuite, la
nsolidation des fonds des caisses d'épargne exposait
tat, pour les temps de crise, à ne pouvoir pas sa-
faire aux demandes de remboursement.

Quant à la seconde catégorie des travaux publics
traordinaires, celle que régissait la loi du 11 juin
42, voici quelle en était la situation. On sait que la
pense de ces travaux devait être avancée sur les
ssources de la dette flottante, par le Trésor auquel
avait originairement attribué, comme moyen de
mboursement, les réserves de l'amortissement,
rès l'extinction des découverts des budgets. Cette
tégorie de travaux ne comprenait, dans l'origine,
ıe les chemins de fer, pour lesquels un premier
édit de 126 millions avait été ouvert. Mais plusieurs
is rendues dans le cours des années 1844 à 1848
odifièrent singulièrement cette situation. Le chiffre
s crédits généraux fut porté pour les chemins de fer
ı-delà de 650 millions. En outre, on entreprit, avec
ıe hardiesse quelque peu effrayante, une série de
avaux publics d'un autre genre, dont on mit encore
ıvance à la charge de la dette flottante. Ces travaux

comprenaient les ports maritimes, les routes royales, les canaux, les rivières, l'armement des fortifications de Paris, enfin les approvisionnements de la marine, au sujet desquels il convient d'entrer dans quelques développements.

Par économie mal entendue, par déférence envers l'Angleterre, ou par tout autre motif, le gouvernement de Juillet n'avait pas donné à la marine l'entretien que réclamait le soin de notre puissance. En 1845, dans la discussion du budget de l'année suivante, plusieurs orateurs comparant la situation de la marine à ce qu'elle était en 1825 sous la Restauration, en firent vivement ressortir le déclin. La commission du budget elle-même signala en termes tristes et un peu amers cette situation : « Nous ne nous donnerons pas, « disait-elle, le triste plaisir d'exposer ici toutes nos « misères ; nous en appelons à M. le Ministre, et « nous le conjurons de hâter par ses propositions le « moment où il nous sera donné d'atteindre, pour les « bâtiments à voile et à vapeur, la situation normale « du pied de paix constitué par nos actes réglemen- « taires.

« Si la France veut se contenter d'un rang secon- « daire parmi les nations maritimes du monde, « qu'elle reste dans la situation qu'on lui a faite ; « mais si elle veut rester grande et forte, si elle veut « garder le rang élevé qu'elle a toujours occupé, « qu'elle sache s'imposer quelques sacrifices ; car « nous le disons avec l'expression du regret et de la « vérité, rester dans la situation où nous sommes, c

« serait se condamner volontairement à la faiblesse « et à l'impuissance. »

La Chambre, qui s'était constamment montrée soucieuse de notre grandeur maritime, fut vivement impressionnée et vota à l'unanimité un amendement au budget des dépenses, prescrivant qu'au début de la session de 1846 il serait distribué un compte spécial et détaillé sur la situation de la marine. Ce compte fut présenté par M. de Mackau, alors ministre, qui, pour combler les déficits existant dans le matériel et les approvisionnements, pour ramener l'effectif naval au chiffre réglementaire, demandait l'allocation d'un crédit extraordinaire de 93 millions. La commission proposa sur cette somme une réduction de 20 millions; mais la Chambre, animée de sentiments patriotiques et préférant à l'avis de sa commission celui de ses plus illustres orateurs, MM. Berryer, de Lamartine et Thiers, adopta à l'unanimité le crédit intégral demandé par le ministre. La Chambre des Pairs s'associa à ce vote. Ce fut donc une somme de 93 millions qui vint encore augmenter le chiffre des crédits auxquels la dette flottante devait pourvoir provisoirement. (Loi du 1er juillet 1846).

L'ensemble de ces dispositions législatives eut pour résultat de porter, au 1er janvier 1848, le montant des travaux extraordinaires régis par la loi du 11 juin 1842 au chiffre énorme de un milliard cent neuf millions (1,109,218,361 fr.). Sur cette somme, 412 millions seulement avaient été dépensés. Une telle avance constituait une charge fort lourde pour une dette flottante déjà grevée d'un arriéré considérable. On comp-

tait qu'elle serait diminuée par les rembousemenl qu'effectueraient les Compagnies de chemins de fei Mais ces remboursements, lents et successifs, ne d(vaient comprendre qu'une partie des dépenses. Rie d'ailleurs ne pouvait venir en déduction de cell(qu'accompliraient la guerre et la marine. Pendant cours de 1847, les compagnies remboursèrent 46 mi lions, en sorte que l'avance du Trésor fut réduite 366 millions. Comme cette avance devait s'accroît successivement, comme les réserves de l'amortiss ment avaient été jusque-là absorbées par les déco verts du service ordinaire, on reconnut la nécessité dégager la dette flottante. En conséquence, une loi 8 août 1847 autorisa, dans ce but, un emprunt de 3 millions. Sur cette somme, 250 millions seulem(furent d'abord émis et adjugés le 10 novembre à MM. Rothschild, en rentes trois pour cent, au taux de 75 25 c. Les adjudicataires versèrent 42 millions avant 1er janvier 1848, en sorte qu'à cette date, l'avance Trésor pour les travaux publics était ramenée à 3 millions (324,004,241 fr. 69 c.).

Tels furent donc les résultats généraux des mesu politiques et financières que vit s'accomplir, de 18 à 1848, la troisième et dernière période du gouvern ment de Juillet:

La conversion des rentes fut définitivement r jetée;

Les budgets ordinaires présentèrent un excédant dépense de 600 millions, que couvrit à peu de chc près l'emploi des réserves de l'amortissement;

Les travaux publics extraordinaires régis par la

du 25 juin 1841 s'élevèrent à 454 millions, et furent payés au moyen d'un emprunt de 450 millions, dans lequel entrèrent pour cent millions les fonds des caisses d'épargne ;

Enfin les travaux entrepris sous l'empire de la loi du 11 juin 1842 exigèrent une avance finale de 366 millions, ramenée à 324 millions par le versement effectué sur l'emprunt de 250 millions destiné à la consolider.

La dette flottante, sur laquelle retombait cette avance, s'élevait à 631 millions (630,793,609 fr. 63 c.). Elle devait être diminuée de 300 millions par l'effet du nouvel emprunt, quand il serait entièrement réalisé. Mais il était difficile de voir dans cette réduction autre chose qu'un allégement éphémère, par suite de l'énormité des charges auxquelles la dette flottante restait encore affectée. Il est vrai que, si de nouveaux et fâcheux incidents ne se produisaient pas, les réserves de l'amortissement, par suite de l'extinction des découverts, allaient redevenir libres. Mais, en admettant l'emploi de cette ressource, les meilleurs esprits ne considéraient pas que l'État pût être exonéré avant 1857 de la surcharge des travaux publics. C'était l'opinion qu'émettait, dans son rapport, la Commission de la Chambre des Députés qui examina en 1846 le projet de budget pour l'année suivante. Elle estimait à 205 millions les remboursements qu'effectueraient les compagnies. Quant au surplus, qui excédait 900 millions, elle pensait qu'il pourrait être éteint en onze ans, mais aux quatre conditions suivantes :

« La première, disait-elle, c'est que vous conserve-

« rez la paix ; la seconde, c'est qu'aucune circon:
« tance quelconque, même en temps de paix, ne fe
« descendre les fonds qui concourent à former la r
« serve de l'amortissement au-dessous du pair ;
« troisième, c'est que vos budgets ordinaires ne pr
« senteront plus de découvert et n'emprunteront pl
« rien à la réserve ; enfin la quatrième, c'est que vo
« n'entreprendrez plus de nouveaux travaux.

« Il y a, ajoutait la Commission, dans ces quat
« conditions qui doivent assurer notre libération da
« le temps déterminé, des circonstances qui peuve
« agir indépendamment de votre volonté et rend
« votre libération difficile ou impossible ; mais il
« est deux dont vous êtes maîtres, c'est de régl
« votre budget de manière à ne pas vous présenter
« découvert en fin d'exercice, et par conséquent
« ne plus détourner la réserve de son affectation, p
« de ne pas ajouter de nouveaux travaux à ceux q
« sont entrepris, à moins que ce ne soit dans la lim
« des excédants réalisés de vos budgets ordinaires.

Il y avait une cinquième condition dont ne parl
pas le rapporteur, condition la plus importante pe
être pour la sécurité des finances, c'était que par
faute des uns ou des autres, il ne survînt pas de rév
lution.

Parmi les questions d'impôt qui furent agitées da
cette dernière période du gouvernement de Juillet,
en est deux qui tiennent le premier rang par leur ir
portance, leur difficulté et les discussions qu'ell
provoquèrent. Ce furent celles du sucre et du sel. l
première naquit de la concurrence sur le marché m

tropolitain des sucres de canne et de betterave. On connaît l'origine de ce dernier né des efforts que provoquèrent le blocus continental et le décret rendu en 1812 par Napoléon Iᵉʳ. Peu à peu, la fabrication de ce sucre, favorisée par une complète exemption d'impôt, se perfectionna et se développa au point de substituer ses produits, sur le marché français, à ceux de nos colonies, qui payaient un droit de douane de 49 fr. 50 c. par 100 kilogrammes, décime compris (45 francs de droit principal). La production du sucre de betterave, qui n'était en 1828 que de 2,600,000 kilogrammes, s'éleva par une progression continue jusqu'à 49 millions de kilogrammes en 1836, et tout faisait présager qu'elle prendrait encore de grands accroissements. Il résultait de là de graves inconvénients : une perte énorme pour le fisc, un grand malaise pour les colonies, enfin une diminution dans le fret réservé à notre marine marchande, pépinière de celle de l'État. Une telle situation, qui s'aggravait progressivement, exigeait un remède ; mais c'était dans sa recherche que se produisaient les divergences et les difficultés. Les deux sucres avaient chacun ses partisans exclusifs. Les uns, dominés par l'intérêt de notre puissance navale, qu'ils considéraient comme liée à la prospérité des colonies, demandaient soit la suppression de la fabrication indigène, soit sa soumission au même impôt que sa rivale. Les autres, plaçant en première ligne l'avantage de prévenir pour la France les souffrances d'un nouveau blocus maritime et la prospérité agricole que produisait la culture en grand de la betterave, repoussaient tout impôt comme mortel pour

le sucre indigène. D'un côté se trouvaient les repr sentants des ports et du commerce, de l'autre ceux d cantons agricoles du Nord et du Centre. Dans ce co flit des intérêts et des opinions, on essaya d'abo d'une conciliation qui permît aux deux industries ı vales de vivre sans trop se nuire réciproquemer Une loi du 18 juillet 1837, n'innovant point à l'éga du sucre colonial, greva celui de betterave d'un dr de dix francs par cent kilogrammes pour la premiè année et de quinze francs pour les suivantes. Bienl se révéla l'insuffisance de cette mesure, qui laiss subsister une inégalité de trente francs par cent ki grammes entre les deux sucres, différence fatale Trésor et aux colonies. Malgré ce droit, en effet, production indigène se développa de plus en plus, e traînant comme conséquence un accroissement souffrances pour les colonies et une diminution pr portionnelle de recette pour le Trésor. Le gouvern ment essaya de remédier à cet état de choses en m difiant provisoirement les tarifs par ordonnances. M ce palliatif s'étant trouvé insuffisant, un nouveau pr jet de loi fut présenté en 1840. D'après ses dispo tions, les deux sucres, ramenés à l'égalité, devai être soumis indistinctement à l'impôt de 45 fran soit 49 fr. 50 avec le décime; mais une indemn évaluée à 40 millions serait accordée à la fabricati indigène.

Cette dernière partie du projet était contraire à to les principes, et constituait le plus dangereux pré dent. Elle érigeait en droit la faveur jusque-là acc dée au sucre de betterave ; elle autorisait des dema

des d'indemnité pour toute industrie qui se trouverait atteinte par des modifications dans les lois ou les tarifs; enfin elle constituait une véritable subvention pour la sucrerie indigène, qu'on ne supprimait pas. Aussi, la Commission de la Chambre des Députés saisie du projet en fit-elle ressortir les vices, et en proposa-t-elle la modification. Bref, la Chambre se contenta d'élever à 25 francs par cent kilogrammes le droit sur le sucre de betterave.

Cette augmentation de dix francs par cent kilogrammes fut encore insuffisante pour arrêter le progrès de cette industrie. En conséquence, en 1843, le gouvernement proposa le remède héroïque de supprimer la sucrerie indigène, avec indemnité. Mais la Chambre refusa de s'associer à cette mesure extrême. Dans son sein, on dénia à l'État le droit d'interdire une industrie, alors surtout qu'elle ne présente rien de dangereux ni d'immoral. On renouvela les objections contre l'indemnité. Mais, comme la matière était difficile et par elle-même et par la diversité des intérêts qui s'y rattachaient, la Commission de la Chambre des députés chargée d'examiner la loi se divisa elle-même d'opinion sur les dispositions à substituer au projet ministériel. La majorité soumit à la Chambre un nouveau plan qui laissait subsister les deux industries, et contenait sur la question d'impôt des mesures très compliquées. Mais la Chambre préféra avec raison le système proposé par la minorité de la Commission, système plus simple, plus rationnel, qui consistait à ne rien changer au droit sur le sucre colonial, et à prescrire que celui de 25 francs dont était

frappé le sucre indigène serait augmenté de cin francs par an pendant quatre années, à la fin des quelles l'égalité d'impôts se trouverait établie. C système était à la fois favorable au sucre indigèn qu'il laissait jouir pendant quelques années encoı d'une faveur financière, et en fin de compte conform aux principes, puisqu'il avait pour but la parité d'in pôt, c'est-à-dire l'égalité devant la loi. On ne soup çonnait pas alors que le jour n'était pas loin où ce se raient les colonies elles-mêmes qui se verraient obli gées de demander qu'une surtaxe fût imposée au suc indigène, comme compensation des frais de transpo que leurs produits ont à subir pour arriver sur marché métropolitain. Le système proposé par minorité de la Commission, qui comptait dans s sein MM. H. Passy et Dumon, fut adopté et devir sauf quelques additions d'ordre secondaire, la loi 2 juillet 1843, qui mit fin à la longue lutte législati entre les deux industries rivales.

Quant à l'impôt du sel, il donna lieu, comme cel du sucre, à de vives controverses. Déjà sous la Re tauration, quelques voix s'étaient élevées dans Chambre des Députés contre le taux de cette taxe, q excédait de beaucoup la valeur de la matière imp sée. Sous le gouvernement de Juillet, les critiques a quirent plus de vivacité. Aussi, la loi du 17 juin 18 autorisa, moyennant certaines conditions à détern ner par des règlements d'administration publique, réduction des droits sur le sel destiné aux emplc agricoles. Ces règlements ordonnèrent le mélange sel avec une proportion considérable de son ou

tourteaux réduits en poudre. Mais ce mélange ayant été reconnu d'un poids et d'un usage impraticables, M. Demesmay, membre de la Chambre des Députés, présenta en 1846 une proposition tendant à faire abaisser le droit successivement pendant cinq années. Représentant d'un département (celui du Doubs) dont la principale source de richesse consiste dans l'éducation du bétail et dans les produits de la laiterie, M. Demesmay, sans négliger de faire valoir l'intérêt du pauvre, dont les aliments ont le sel pour principal assaisonnement, invoquait surtout celui de l'agriculture. A entendre lui et ses adhérents, l'élevage du bétail, la production du lait et de la viande recevraient d'incalculables accroissements de l'emploi du sel à la nourriture des animaux. Ils citaient un prétendu proverbe allemand suivant lequel une livre de sel produirait dix livres de viande. Enfin ils invoquaient l'exemple de l'Angleterre, qui avait entièrement aboli l'impôt du sel.

La Commission de la Chambre des Députés, qui examina la proposition, admit le principe du dégrèvement ; mais plus hardie que M. Demesmay, elle demanda qu'il s'opérât d'un seul coup, et qu'il s'élevât aux deux tiers de l'impôt qui, de 33 francs par cent kilogrammes avec le décime, serait réduit à 11 francs. La Commission pensait qu'en pareille matière il faut agir avec hardiesse, afin que l'accroissement de la consommation compense rapidement la perte résultant de l'abaissement du droit. Mais pour que ce résultat pût être atteint, elle reconnaissait qu'outre l'importance de la réduction du droit, il fallait encore que la ma-

tière dégrevée fût de nature à comporter un grand d
veloppement dans sa consommation. Or le sel lui p
raissait être dans ce cas pour la nourriture tant d
hommes que des animaux.

La commission ne manqua pas de contradicteur
Ce fut surtout l'accroissement futur de la consomm
tion que l'on contesta comme chimérique. On souti
qu'après l'abaissement du droit elle resterait statio
naire pour les hommes et nulle pour les animaux.
ministre des finances, M. Lacave-Laplagne, fit r
sortir l'énormité de la perte qu'éprouverait le Trés
perte dont le chiffre s'élèverait à 50 millions, puisq
le produit total de l'impôt approchait de 70 millio
Il argua de l'impossibilité de compenser une telle
minution. Ces raisonnements ne firent qu'une fail
impression sur une Chambre que l'intérêt de l'ag
culture préoccupait autant au moins que celui
masses, et la proposition fut prise en considérati
Renouvelée l'année suivante, elle reçut le même
cueil favorable; mais elle ne fut pas convertie en
avant la Révolution qui renversa le gouvernement
changea les institutions.

CHAPITRE III.

RÉSULTATS GÉNÉRAUX

I

Résultats généraux de l'administration financière du gouvernement de Juillet. — Dette publique. — Dette flottante. — Budgets. — Armements. — Travaux publics.
Principes économiques. — Douanes. — Mouvement commercial.

Nous avons retracé dans ses éléments principaux l'historique de l'administration des finances sous le gouvernement de Juillet. Quand on veut en embrasser l'ensemble d'un coup d'œil rétrospectif, on s'arrête naturellement aux points saillants qui la caractérisent. L'énormité des dépenses militaires, inutiles en résultat, qui se produisirent à deux reprises différentes en 1830 et en 1840, la progression du produit des impôts remarquable surtout dans la dernière période, la progression plus rapide encore des dépenses ordinaires, l'action de l'amortissement sinon entièrement suspendue du moins considérablement réduite, la résistance obstinée opposée à la conversion des rentes, le danger résultant des Caisses d'épargne signalé mais non conjuré, l'immense développement donné aux travaux publics, enfin l'avenir des finances engagé pour longtemps: voilà ce qui frappe l'esprit. Avant de préciser les résultats que présenta sur les principaux de ces points l'administration du gouvernement de Juillet, il convient de rappeler quelle était la situation à son

avènement. Les budgets se soldaient en équilibre, les arsenaux étaient remplis, les places frontières réparées, les cadres de l'armée nombreux et excellents; la marine était florissante ; l'Algérie payait les frais de sa conquête ; l'industrie prospérait sous l'empire d'un système qui protégeait ses débuts ; un amortissement puissant et respecté promettait une rapide diminution de la dette ; enfin un projet de conversion des rentes annoncé par M. de Chabrol, ministre des finances, faisait espérer la diminution des charges publiques. Telle était la situation financière et matérielle dans laquelle la Restauration avait laissé la France à sa chute, situation qui ne permettait peut-être d'adresser qu'un seul reproche à ce régime, celui de n'avoir pas donné une impulsion assez vive aux travaux publics.

Ce point de départ établi, voici quels furent les résultats de l'administration du gouvernement de Juillet. Il dépensa en armements extraordinaires 1,100 millions. Il augmenta la dette consolidée de 12 millions de rente (1). Il diminua la puissance de l'amortisse-

(1) La dette consolidée laissée par la Restauration s'élevait,

comme on l'a vu, en rentes, à........	199.417.208 fr.
sur lesquels la Caisse d'amortissement possédait..	37.812.780
La dette envers les rentiers, la seule réelle, n'était donc que de.........	161.604.428
Au 1er janvier 1848, la dette était portée à.......	244.287.206
sur lesquels la Caisse d'amortissement possédait..	71.196.840
La dette envers les rentiers était donc de........	173.090.366
Celle qu'avait laissée la Restauration n'étant que de..	161.604.428
Il y avait eu augmentation de..................	11.485 938

Sur les 71,196,840 fr. de rente appartenant à la Caisse d amortissement 38,266,234 provenaient non de rachats, mais de la consolida

ment par l'annulation de 32 millions de rentes sur celles qu'avaient rachetées la Restauration. Il porta la dette flottante de 160 millions à 630. Il contracta envers les caisses d'épargne une dette constamment exigible de 324 millions. Il laissa pour 600 millions de travaux publics à exécuter.

C'était là le côté défavorable et menaçant, mais il n'était pas sans contrepartie : l'Algérie, que sa possession soit un avantage ou une charge, était définitivement conquise ; un magnifique ensemble de travaux publics, destiné à assurer à la fois la sécurité, la prospérité et la grandeur de la France, était entrepris, achevé dans quelques-unes de ses parties, et avait déjà reçu une allocation effective de 1,167 millions. Paris et ses approches, ainsi que Lyon étaient fortifiés, plusieurs grandes lignes de chemins de fer terminées, les ports maritimes améliorés, les routes, les canaux, les rivières perfectionnées. Le produit des impôts s'était accru de 338 millions. Il n'était, en effet, en 1829, que de 996 millions, et en 1847 il s'élevait à 1,334 millions. Ce grand accroissement était dû non à la création de nouveaux impôts ou à l'élévation des tarifs, mais aux progrès du travail et de la richesse, fruits naturels de la paix, de la sécurité et du développement des grands travaux d'utilité publique. En effet, si les tarifs de certains droits d'enregistrement et de mutation avaient été élevés, en revanche l'impôt

tion des réserves, c'est-à-dire de l'échange des fonds de l'amortissement contre des rentes nouvellement créées, ce qui augmentait la dette, fictivement du moins, au lieu de la diminuer.

sur les boissons avait subi une diminution au début du régime, ce qui formait à peu près la compensation.

Il a manqué au gouvernement de Juillet dix ans de durée pour achever ses travaux et jouir des résultats qu'ils étaient destinés à produire. On se demande cependant s'il ne fut pas imprudent à lui d'entreprendre à la fois tant de travaux de divers genres et d'engager pour un aussi long avenir les finances de la France ? S'il ne valait pas mieux procéder par voie successive ? Mais on hésite à le blâmer quand on considère la nature des travaux, leur utilité, leur corrélation, l'immense impulsion qu'ils donnèrent à l'esprit d'association et d'entreprise, impulsion qui eût évidemment été moins vive et moins féconde sans la simultanéité des travaux.

Ce qui mérite d'être loué sans réserve, c'est le soin avec lequel, dans ces grandes entreprises, le gouvernement veilla aux intérêts permanents de l'État. Les concessions qu'il accorda soit avec publicité et concurrence, soit par voie directe quand le premier mode se trouva impraticable, furent toujours limitées à une durée qui, tout en laissant aux Compagnies des chances raisonnables de bénéfice, ouvrait à l'État la perspective d'une rentrée assez prochaine dans la propriété et la jouissance des travaux.

Mais, un reproche mérité par ce gouvernement fut celui de n'avoir pas apporté dans l'élaboration de ses budgets assez de soin, et dans leur exécution assez de fermeté, pour ne pas dépasser les prévisions législatives ; c'est d'avoir constamment anticipé sur la progression des recettes, résultat imputable moins à l'*im-*

perfection des règles financières qu'au laisser-aller des ministres et de la majorité des Chambres.

Nous devons dire maintenant quels principes prévalurent sous ce gouvernement dans le règlement des questions de douane. On a vu quelle était, au début de ce régime, la situation respective des principaux peuples Européens. La paix générale une fois conclue, les puissances du Continent avaient adopté le système protecteur pour s'affranchir de la domination manufacturière de l'Angleterre, pour garantir leur industrie renaissante contre une trop redoutable concurrence, pour créer chez elles-mêmes les éléments du travail, du bien-être et de la richesse. La France, rendue aux arts de la paix et obligée de subvenir à des charges écrasantes, avait adopté le même système, qu'elle avait formulé avec une certaine rigueur dans ses lois, surtout dans celle du 28 avril 1816. Grâce à ce régime douanier, l'industrie continentale, celle de la France surtout, d'abord faible, sans grands établissements, sans capitaux abondants et à bas prix, avait remarquablement progressé. On avait peut-être payé les produits manufacturés plus cher que si on les eût reçus librement de l'Angleterre ; mais, en compensation, on avait créé des fabriques, des entrepreneurs d'industrie, des contre-maîtres, des ouvriers ; on avait distribué d'abondants salaires ; on avait nourri, entretenu chez soi une nombreuse population industrielle, au lieu de la nourrir et de l'entretenir à l'étranger. Le résultat avait été l'accroissement de la richesse et de la population.

Cet état de choses avait, comme on l'a vu, porté un

coup sensible à l'industrie anglaise qui, après avoir alimenté pendant la guerre le monde entier sauf la France, voyait les débouchés continentaux se fermer devant elle, sa production se ralentir, ses ouvriers souffrir, se plaindre, s'ameuter. L'Angleterre avait alors, par un brusque revirement, répudié le système protecteur, par elle si rigoureusement maintenu jusque-là, pour adopter celui du libre-échange, que ses économistes avaient récemment sinon créé, du moins préconisé. Ce nouveau système, si elle parvenait également à le faire prévaloir chez les autres nations, devait lui ouvrir de nouveau les marchés dont la fermeture ou tout au moins la restriction lui avait été si préjudiciable. Quant à elle, elle était certaine de n'en recueillir que des avantages, l'ancienneté de ses manufactures, l'abondance de ses capitaux, l'habileté de ses ouvriers acquise par une longue pratique, l'étendue de ses relations commerciales, enfin la richesse de ses mines lui assurant une incontestable supériorité.

Cette doctrine considérait l'univers comme un vaste atelier, dans lequel chacun ne doit faire que ce qu'il peut produire au plus bas prix et avec la plus grande perfection. Il devait résulter de son application, suivant les économistes, qu'au moyen de la liberté des échanges, tout homme jouirait ainsi dans le monde entier, des produits les meilleurs et les moins chers. On indiquait encore comme conséquence de ce régime l'abolition de la guerre, résultat nécessaire de relations commerciales plus suivies et de la dépendance mutuelle qu'elles créeraient entre les peuples. Ce

système, il est vrai, provoquait de graves objections. Mais nous n'avons pas à entrer ici dans des discussions et des appréciations purement théoriques, qui nous entraîneraient hors de notre sujet.

Dans le sein du Gouvernement de Juillet, quelques hommes inclinaient vers les idées des économistes, et furent les promoteurs de diverses ordonnances qui, en 1834 et 1835, levèrent plusieurs prohibitions et réduisirent les droits de douane pour un grand nombre d'articles. Bientôt les Chambres furent saisies de projets destinés à convertir ces ordonnances en lois, et à donner plus d'extension aux dégrèvements. Ces projets mirent en présence les deux doctrines rivales, le libre-échange et la protection. La première avait pour principaux soutiens les représentants des ports et ceux des pays de vignobles, et au premier rang, les Députés de la Gironde, qui réunissaient les deux qualités. Un de ces Députés, M. Ducos, fut le Rapporteur de la Commission chargée de l'examen du premier projet, celui qui proposait la conversion en loi des ordonnances de dégrèvement. Son rapport, comme on devait s'y attendre, fut un manifeste en faveur du libre-échange. « Les lois de douane, y disait-il, ont « pour but essentiel de procurer un revenu à l'État. « Leur influence, leur action doivent s'exercer au « profit de la liberté, qui est la règle et le besoin de « tous, et non au profit du monopole qui est l'excep- « tion et le besoin de quelques-uns. » Cependant la Commission, tout en formulant les principes du libre-échange, reconnaissait que leur mise en pratique exigeait beaucoup de sagesse et de modération. « Dans

« l'application de ces idées, disait-elle, gardons-nous
« de commotions trop fortes et trop soudaines ; que
« toute réforme soit lente, progressive et graduelle ;
« il faut des ménagements pour les intérêts qui sont
« nés sous l'empire d'une loi déjà ancienne. » La Commission concluait donc à l'adoption du projet. Elle proposait même de plus forts dégrèvements.

Dans la discussion, le système du libre-échange eut pour principaux panégyristes MM. Duvergier de Hauranne, Wustemberg (de la Gironde) et de Lamartine. Le premier imputait au système protecteur de reposer sur cette idée fausse que les métaux précieux constituent la richesse, et qu'un pays peut vendre sans acheter. Il lui reprochait d'attirer le travail dans des voies artificielles, d'en diminuer la puissance, de restreindre la production au lieu de l'augmenter. « Est-ce
« protéger le travail national, disait-il, que de le dé-
« tourner de ses voies naturelles et de lui imposer
« une direction forcée, qui diminue au lieu de l'aug-
« menter la puissance productive ? Est-ce protéger le
« travail national que de substituer aux produits que
« l'on enverrait à l'étranger un produit qui vaut moins
« et qui coûte plus ? Est-ce protéger le travail
« national que de donner ainsi à certaines industries
« une prime aux dépens d'autres industries, et d'em-
« pêcher celui-ci de fabriquer du vin et des soieries
« pour que celui-là fabrique plus facilement du coton
« et du drap ? Est-ce protéger le travail national que
« de faire peser sur la masse des travailleurs, par le
« renchérissement de certains produits, des impôts
« considérables, bien que plus ou moins habilement

« déguisés ? » On soutenait que, lorsque deux nations échangent leurs produits, l'une ne perd pas ce que l'autre gagne ; que toutes deux au contraire s'enrichissent. On rappelait le temps où il existait en France des douanes intérieures, et l'on demandait si leur suppression avait ruiné quelques provinces. On imputait au système protecteur de faire payer plus cher à l'agriculture ses instruments, à l'ouvrier ses outils, ses vêtements, sa nourriture, d'augmenter ainsi les frais de production et de diminuer le bien-être. Enfin M. de Lamartine, s'élevant au-dessus des considérations purement économiques, présentait le libre-échange comme le complément de la Révolution qui, par la rénovation des formes politiques n'avait, suivant le grand orateur, accompli que la moitié de son œuvre. Il lui restait à opérer la même rénovation dans le système et dans les intérêts sociaux, à renverser les monopoles industriels oppressifs, à introduire en un mot la liberté dans l'ordre économique comme dans l'ordre politique.

Le système d'une protection intelligente et raisonnée ne manqua pas de défenseurs. Ses partisans soutinrent que l'objet des lois de douane était non seulement de créer un revenu à l'État, mais de protéger le travail national ; que dans un pays comme la France, où chaque industrie était libre et accessible à tous, on ne pouvait prétendre que ces lois tendaient à favoriser des monopoles. On fit valoir que le système protecteur tient compte des faits, de l'expérience, des droits acquis, des différences naturelles ; qu'il était également opposé à la prohibition systématique et à

la liberté illimitée. On comparait les libre-échangis
tes aux révolutionnaires. « Ce sont de part et d'autr
« disait le comte Jaubert, mêmes théories hasarde
« ses, même despotisme de prétendus principes, mên
« esprit cosmopolite qui, d'une part, considère to
« révolutionnaire comme un frère, qui de l'autr
« n'hésite pas à sacrifier des compatriotes à quicoı
« que produit à meilleur marché, fût-il au bout ‹
« monde. De part et d'autre, mêmes appels aux pa
« sions, même soin d'ameuter les classes de la socié
« les unes contre les autres, même haine des supéri
« rités inhérentes à toute société. » On déclarait
défier du libre-échange comme d'une innovation aı
glaise intéressée. On énumérait les progrès que not
industrie avait accomplis à l'abri du système prote
teur ; on citait le coton, dont la production s'était él
vée de 25 à 600 millions, le sucre de betterave, q
commençait à contrebalancer celui des colonies,
qui résoudrait la grande question de l'esclavage, jı
qu'à ce jour l'écueil des philanthropes. On citait coı
me preuve des funestes effets du libre-échange
triste condition des nations que ne protégeait pas ı
système de douanes assez sévère, telles que la Tuı
quie, le Portugal, l'Irlande, et l'on demandait si leı
sort était digne d'envie. Enfin on contestait l'efficaci
du libre-échange comme préservatif de la guerre.

Après une longue discussion, le projet de loi f
voté, sauf quelques-unes des réductions proposé
par la Commission, et il devint évident par l'attitu
tant du Gouvernement que de la Chambre que, répı
diant toute doctrine extrême, on entendait entrer daı

la voie des diminutions de tarifs, de la facilité des échanges, tout en conservant sa liberté d'action et le droit de protéger celles de nos industries qui en auraient besoin. On n'abandonnait pas le système protecteur ; on l'assouplissait. Cependant le Gouvernement, plus prononcé que l'Assemblée, avait laissé entendre clairement qu'il considérait la liberté commerciale comme le but vers lequel on devait tendre.

Au vote de ce projet qui, adopté sans difficulté par la Chambre des Pairs, devint la loi du 2 juillet 1836, succéda celui du second projet présenté par le Gouvernement, dont les principales dispositions n'avaient plus pour objet de sanctionner les mesures déjà édictées par ordonnances, mais de lever des prohibitions, d'établir des modifications qui rentraient dans le domaine législatif, enfin de créer une importante innovation, en accordant au gouvernement la faculté d'admettre temporairement à l'entrée les produits étrangers destinés à recevoir en France une nouvelle façon, mais à charge de réexportation. C'est cette disposition, connue sous le nom de système des acquits à caution qui, détournée du sens que lui donnaient les circonstances, l'esprit du temps, les principes généraux dominants lors de son admission, a servi plus tard à un gouvernement partisan résolu du libre-échange de moyen pour permettre l'entrée en franchise de produits étrangers, destinés non à être réexportés en nature après avoir subi une nouvelle façon, mais à écraser sur le marché français les produits similaires de l'industrie nationale, et à rendre ainsi illusoire la protection encore accordée par les tarifs de douane. A

l'occasion de ce projet, la discussion laissant de les théories, se concentra sur les questions techniq Enfin, il fut adopté et devint la loi du 5 juillet 183(

Nous n'analyserons pas ici les divers projets d(sur les douanes que présenta encore pendant sa dı le gouvernement de Juillet, et les discussions a quelles ils donnèrent lieu. On n'y verrait que la production des théories et des opinions que nous nons d'exposer sommairement. Ce que nous a\ voulu faire ressortir, c'est l'esprit qui, sur ces tières difficiles, animait le gouvernement et les Cb bres. Or, il est manifeste que cet esprit était sagen progressif.

Le gouvernement de Juillet se montra justen préoccupé de l'industrie manufacturière et du rég des douanes, qui exerce sur elle une si grande fluence ; mais il ne donna pas une égale attentior ce fut là une de ses fautes, à l'agriculture, mère n(ricière des États. Il fit peu pour répandre l'inst tion qu'elle exige, pour propager les bonnes métho(encourager les essais, récompenser les efforts. C négligence peut être en partie attribuée à la prédo nance de la bourgeoisie qui, en France, s'adonne ; volontiers au commerce et à la fabrication qu'aux cupations agricoles.

II

Les ministres des finances du gouvernement de Juillet. — Conclusion.

Les dix-huit années qui formèrent la durée du gouvernement de Juillet virent passer successivement au ministère des finances un assez grand nombre d'hommes différant d'opinions et de vues, mais tous doués d'aptitudes et de connaissances spéciales et dévoués au bien public. Par suite de la prépondérance donnée à l'élément purement politique, ils ne purent pas toujours suivre les inspirations et proposer les mesures que leur suggéraient sans doute leur savoir et leur expérience. Sous ce régime, en effet, le portefeuille des finances était rangé dans la catégorie des ministères d'ordre secondaire. Toute l'importance était réservée aux trois ministères de l'intérieur, de la guerre et des affaires étrangères, que le Roi trouvait l'art de ne confier qu'à des hommes de son choix et à sa dévotion, pour rester maître de l'administration, de l'armée et de la politique extérieure. Cette situation ne laissait aux ministres des finances ni initiative ni indépendance. On en vit la preuve dans la disgrâce dont fut frappé M. Humann en 1836. Ce qui s'opposait encore aux idées de réforme et de progrès, à la préparation des vastes projets, c'était l'instabilité des cabinets, c'était l'obligation pour les ministres de se soumettre aux idées du Roi qui, en cas de résistance, possédait le moyen de mettre le cabinet en minorité, même dans la Chambre des Députés, en tournant

contre lui les voix des officiers et des familiers att chés à sa maison. C'est ainsi que, dans la question (conversion des rentes, les ministres des finance bien que favorables en principe à la mesure, fure toujours obligés soit de combattre, soit d'amoindri soit de faire ajourner les propositions émanées (l'initiative parlementaire.

Des améliorations étaient cependant possibles. I Gaudin et M. Corvetto avaient indiqué quelques-u des vices de l'enregistrement. Le rapport fait par I Thiers en 1832 avait signalé d'importantes réformes accomplir. Mais aucune tentative sérieuse ne fut fai par le gouvernement de Juillet pour réaliser ces am liorations et ces réformes. C'est aux causes que no venons d'énumérer que cet état d'inaction doit êt attribué, et non à l'insuffisance personnelle des n nistres des finances, presque tous hommes de vale et de science. On comptait en effet parmi eux M H. Passy, économiste savant, esprit facile et droi caractère ferme et indépendant, M. Humann, moir instruit, moins ferme peut-être, mais plein de sen partisan du progrès, versé dans la connaissance i time de l'administration financière. D'autres homm distingués dirigèrent encore les finances ; mais à ceu là on pouvait reprocher de ne pas unir à l'intelligen et à la science, dont ils étaient doués à un degré ém nent, les qualités du caractère qui leur eussent pe mis de tirer de ces dons précieux un parti plus gl rieux pour eux-mêmes et plus utile pour la chose p blique. Tels furent M. Duchatel et M. Lacave-La plagne.

Il est cependant un reproche qui, tout en atteignant us spécialement les chefs purement politiques du ouvernement de Juillet, peut jusqu'à un certain point re aussi adressé aux ministres des finances. C'est elui d'avoir, par une inconcevable incurie, laissé chapper à leurs regards trop exclusivement fixés sur s sommités de la société, les doctrines et les aspira- ions qui fermentaient dans les classes alors desti- iées de toute participation à la vie publique. S'ils ussent promené un œil également vigilant sur toutes s parties du corps social, ils auraient vu les masses uvrières aspirer au bien-être, à un rang plus élevé ans l'ordre économique, à une transformation du sa- iriat ; mais, par une déplorable erreur, n'attendre la éalisation de leurs vœux que d'une entière subver- on de la société. Ils auraient vu que ce grand mou- ement des esprits, sans avoir encore produit un orps de doctrine, un programme précis, tendait au ivellement, au communisme, en prétendant soit par- uer les hommes dans des ruches à travail, soit ériger État en chef de toutes les industries, soit faire du résor public le commanditaire obligé des classes ou- rières. Ils auraient vu que non seulement la propriété, nais la famille elle-même était attaquée par des écrits ui minaient dans ses fondements une société trop nattentive à sa sécurité. En découvrant ce travail outerrain, ils auraient pu jeter le cri d'alarme, traî- ier ces doctrines au grand jour de la discussion, réfu- er ce qu'elles présentaient de chimérique et d'anti- ocial, enfin, après avoir rejeté un impur alliage, lonner satisfaction à ce qu'il pouvait y avoir de légi-

time dans les aspirations des masses (1). C'est au ministre des finances qu'il eût appartenu, dans ce grand débat, de défendre l'intérêt du Trésor, de dissiper l'ignorance et l'aveuglement de ceux qui considéraient l'État comme une espèce de personnage réel, distinct de l'universalité des citoyens, et le Trésor comme une source inépuisable de richesses, s'alimentant d'elle-même ; de leur expliquer la vraie nature et la mission du Trésor public, et de leur démontrer par les faits et les chiffres que, dans un pays de petite propriété comme la France, il est alimenté surtout par les cotisations des classes peu aisées. Mais ce n'étaient que les plus dures épreuves qui devaient révéler à la France le danger de ces doctrines, et aux hommes politiques la nécessité d'étudier avec la même attention les intérêts et les vœux des diverses classes de la société ; qui devaient enfin apprendre aux masses elles-mêmes, si cela est possible, que le bien-être et la dignité morale ne peuvent s'acquérir que par l'ordre, l'économie, la sobriété, l'étude, le respect d'autrui et de soi-même (2).

(1) L'auteur fait allusion aux diverses institutions de prévoyance et d'assistance qu'il eût été possible d'établir longtemps avant 1848, telles que la caisse des retraites pour la vieillesse, qui n'a été créée qu'en 1850, la caisse des invalides du travail, que nous attendons encore, et plusieurs autres établissements indiqués dans le beau projet de loi sur l'assistance publique présenté par M. Dufaure à l'Assemblée constituante le 27 novembre 1848. — A. S.

(2) Ces lignes ont été écrites plusieurs années avant les événements de 1870-71. Les folies et les crimes de la Commune de Paris n'ont que trop prouvé depuis que ni les échecs éclatants des expériences socialistes tentées après 1848, ni les plus terribles calamités nationales, n'avaient suffi pour éclairer les masses urbaines, affolées par les prédications démagogiques et communistes, qui se reproduisent sous nos yeux et nous préparent de nouvelles catastrophes. (A. S.)

Les réformes d'un ordre plus secondaire et purement financier, réformes que le gouvernement de Juillet aurait pu facilement accomplir, attendent encore l'initiative, l'esprit de justice et la vigueur d'un grand ministre des finances, sauf la conversion des rentes, opération bien commencée, mais déplorablement terminée. Nous n'avons pas à indiquer ici toutes ces réformes. Nous nous bornerons à signaler la nécessité d'exonérer l'État du fardeau sans cesse croissant des pensions, et de modifier les lois sur l'enregistrement, dont la principale remonte au Directoire, époque où la justice, l'intérêt des familles, celui de la propriété étaient fort peu en honneur. Des innovations, des simplifications auraient encore pu et dû être opérées; mais, sans nous étendre davantage sur ces omissions et ces lacunes qu'il appartient à l'avenir de réparer et de combler, bornons-nous à apprécier les œuvres du passé.

Ces œuvres, nous les avons exposées dans ce qui pouvait mettre en lumière les mérites et les fautes des Gouvernements qui, pendant la première moitié de ce siècle, ont présidé aux destinées de la France. Si l'on résume par la pensée non les doctrines et les faits, mais les résultats généraux, on reconnaît que les finances, liées intimement à la politique, fournissent un indice certain de la prospérité ou du déclin, de la sagesse ou de l'imprudence des Gouvernements. On reconnaît que la tendance de ces derniers vers la dépense ne peut être réprimée que par une discussion, un vote et un contrôle indépendants; on reconnaît la nécessité des règles d'une spécialité précise et

rigoureuse, ainsi que d'une sérieuse responsabi ministérielle.

Des trois Gouvernements qui régirent la France 18 brumaire à 1848, le premier, sans contrôle et sa frein, livré aux fureurs d'une ambition déréglée, lai notre malheureuse patrie accablée sous le poids plus lourdes charges financières. Le second, sage nature, passionné pour la libération du pays, contr trop sévèrement peut-être, présenta le modèle par d'une administration financière économe, réparatri conforme aux principes absolus de l'ordre, de la cla de la sincérité. Le troisième, mal assuré au deda tourmenté au dehors, anxieux, hésitant, s'armant sa oser faire la guerre, en subissant ainsi les char sans en recueillir les avantages, empruntant pour pas demander aux populations des sacrifices qui raient provoqué de fâcheuses comparaisons et pe être des regrets, détruisant par l'annulation des ren de l'amortissement les fruits de la sage économie Gouvernement précédent, devait nécessairement la ser dans les finances la trace de son existence tro blée et périclitante. De ces trois Gouvernements, premier et le dernier excédèrent presque toujours da leurs dépenses les recettes ordinaires. La Restau tion seule sut non seulement maintenir l'équilib mais obtenir des excédants. Seule elle éteignit sa p pre dette et diminua celle qui provenait des Gouv nements antérieurs. La première, après tant de ba queroutes, elle paya religieusement tous les engag ments de l'État. C'est à elle enfin que nous devons fondation du crédit et les règles admirables qui

apporté dans la comptabilité des deniers publics un ordre, une clarté et une précision jusques-là inconnus.

Les faits et les doctrines, les mérites et les fautes que cet historique a mis en lumière, permettent d'apprécier de quelles difficultés un Ministre des finances est entouré, combien, pour qu'il puisse remplir sa mission avec quelque supériorité, la science, l'esprit d'observation, l'initiative, la mesure, la fermeté lui sont nécessaires. Un Ministre digne de sa haute fonction doit connaître les théories de l'économie politique, sans s'y soumettre aveuglément. Il doit avoir étudié les systèmes financiers des autres peuples, pour y puiser d'utiles comparaisons et, s'il y a lieu, des exemples. Dans l'établissement ou la réforme des impôts, il proportionnera les charges aux facultés et fera régner l'équité et l'égalité. Attentif aux modifications qui s'opèrent dans les éléments de la fortune publique, il en fera subir d'analogues au système des impôts. Il respectera le capital et ne grèvera que le revenu. Il saura que l'impôt, frappant le nécessaire des uns comme le superflu des autres, n'est légitime qu'autant qu'il est consacré à des emplois indispensables ou hautement utiles. Il luttera contre les Ministres de la dépense pour les resserrer dans les limites des besoins publics et des ressources normales. Il respectera la fortune des générations futures, sachant qu'un jour peut-être elles contesteront le droit que se seraient arrogé leurs devancières d'en disposer, et prétendront répudier des charges dont elles n'auront pas reçu l'équivalent. Il connaîtra les affaires de bourse, mais

pour les contrôler et les moraliser. Loin de l intérêts directs ou indirects dans les transacti nancières ; loin de lui ceux qui y participe Juste, probe, éclairé, économe des forces sociale les retrouver dans les temps critiques, il sera l'h de bien habile à administrer.

La haute probité qui doit distinguer ce suprên ministrateur de la fortune publique brilla da hommes politiques qui, sous les trois régimes, rent le portefeuille des finances. Les Ministres d vernement de Juillet, sauf une exception (1), sous ce rapport les dignes successeurs de leu vanciers. Ils sortirent d'un poste où il serait fa s'enrichir, les mains nettes et pures. Si la probi hommes d'État est un des éléments de la gra morale d'une nation, la France peut s'enorg des Ministres qui, pendant la première moitié d neuvième siècle, ont dirigé ses finances.

(1) Voir ci-dessus, livre V, chapitre II.

FIN DES FINANCES DE LA FRANCE.

L'ANGLETERRE

ET

LA GUERRE

(Étude publiée en 1858).

L'ANGLETERRE ET LA GUERRE

(Étude publiée en 1858).

Cet écrit a pour objet de rechercher si l'Angleterre ourrait déployer dans une grande lutte internationale même étendue de ressources financières, les mêmes fforts, la même persévérance que dans sa longue uerre contre la Révolution et l'Empire français. Un n ne s'est pas écoulé depuis que de graves événe- ients ont ouvert subitement la perspective d'un conflit e ce genre. Elle a été envisagée sans crainte, peut- tre même avec un excès de confiance. Un sentiment nstinctif portait, en France, un grand nombre d'es- rits à considérer une nouvelle guerre comme ne levant ressembler à la précédente ni par sa durée, i par ses périls, ni par son issue. Ce sentiment rouvait-il sa justification dans un amoindrissement éel de la puissance anglaise, ou ne doit-on y voir l'une illusion née des passions et des ressentiments passé ? C'est une question sur laquelle les pages ivantes jetteront peut-être quelque lumière.

Le temps, la réflexion, la prudence des Gouverne- nts ont écarté la redoutable perspective de la erre. Cependant, l'expérience des derniers événe- nts, et la préoccupation constante qui porte l'An- terre à renforcer l'armement de ses côtes, permet-

tent de présumer qu'une étude sur les éléments de la puissance britannique n'est dépourvue ni d'intérêt, ni d'opportunité.

Nous n'examinerons pas ici quelle influence pourraient exercer sur le sort des combats les modifications et les perfectionnements qu'ont reçus et paraissent appelés à recevoir encore la construction, la propulsion et l'armement des vaisseaux. Nous ne discuterons pas les chances de succès des batailles navales, des débarquements, des blocus. La solution de ces grandes questions appartient, dans la théorie, aux hommes spéciaux, et dans la pratique à la fortune des armes. Nous bornerons notre tâche à l'appréciation des ressources financières que la Grande-Bretagne pourrait consacrer à une nouvelle guerre.

Cette étude se divise naturellement en trois parties destinées à exposer :

Dans quel état se trouvait la Grande-Bretagne au moment où éclata la guerre de la Révolution ;

Quels sacrifices lui imposa cette lutte ; — quelles circonstances lui permirent de les supporter ; — quels moyens elle employa pour y faire face ;

Quelle est sa situation actuelle ; — quelle influence doivent exercer sur sa puissance extérieure les changements économiques accomplis dans son sein.

Ces divers points examinés, il sera possible de déterminer si les efforts de l'Angleterre pourraient égaler en intensité et en durée ceux par lesquels elle s'est signalée pendant la période de 1793 à 1815.

SITUATION FINANCIÈRE DE LA GRANDE-BRETAGNE AU DÉBUT DE LA GUERRE DE LA RÉVOLUTION.

Dette publique. — Impôts. — Amortissement. — Réformes de W. Pitt. — Erreur réciproque de l'Angleterre et de la France.

En 1792, époque où la guerre contre la France paraissait imminente, les finances de l'Angleterre étaient déjà grevées d'une dette considérable. Le chiffre de cette dette, dont l'origine remontait au règne de Charles II, et qui s'était successivement accrue du montant des emprunts occasionnés par la guerre de la succession d'Espagne et par toutes celles du dix-huitième siècle, s'élevait en capital à 261,735,059 livres sterling (6,543,376,475 francs) (1). L'intérêt, l'amortissement et les charges accessoires imposaient à l'État une dépense annuelle de 9,471,675 l. st. (236,791,875 francs). Cette dette comprenait des fonds de diverse nature, car le mode d'émission des emprunts avait souvent varié. Il en avait été créé sous forme de loterie, de constitution de rentes viagères, d'annuités temporaires. Cependant, le mode le plus usité avait consisté à emprunter une somme fixe, à un intérêt plus ou moins élevé, et non, comme de nos jours, à émettre des rentes à un taux inférieur à leur valeur nominale. L'État ne se trouvait par là grevé que du capital réel qu'il

(1) G. Porter. The progress of the nation, sect. IV, ch. 2, p. 286.

avait reçu, et il était toujours maître de se libérer en remboursant ce capital. L'avantage du prêteur ne résultait que du taux de l'intérêt.

Pour assurer le service et l'extinction de ces emprunts, on avait affecté spécialement à chacun d'eux, lors de sa création, le produit d'un impôt déterminé. Il résultait de cette organisation, des complications et des inconvénients, dont le détail serait ici superflu. Afin d'y obvier, le Parlement avait adopté en 1716, sur la proposition de lord Stanhope, diverses mesures qui devaient simplifier les éléments de la dette, en alléger les charges, en hâter l'extinction. Il avait créé notamment un fonds d'amortissement, dans lequel se centralisaient toutes les fractions d'impôts affectées au rachat des diverses catégories de la dette. L'amortissement s'opérait par voie de remboursement du capital emprunté. Plus tard, au moyen de réductions et de conversions successives, l'intérêt de la majeure partie de la dette fut ramené à trois pour cent. Le Gouvernement donna l'assurance aux capitalistes qui consentirent à prêter à l'État à ce dernier taux, pour faciliter la conversion, que leurs rentes ne subiraient pas de réduction ultérieure. Par suite de ces mesures, la grande masse des fonds anglais se divisa en deux catégories, appelées, l'une trois pour cent réduit, et l'autre trois pour cent consolidé.

Cependant, la recherche du mode le plus rapide d'extinction de la dette publique était, en Angleterre, l'objet d'une constante préoccupation. Dans la seconde moitié du dix-huitième siècle, le docteur Price avait publié son célèbre écrit sur l'amortissement, dans

lequel il soutenait qu'au moyen d'une annuité d'un pour cent du capital, tout emprunt devait être éteint dans un intervalle de trente-huit à quarante-cinq ans, par la puissance de l'intérêt composé (1). W. Pitt, à son avènement au ministère adopta cette séduisante théorie, et la réalisa dans l'organisation nouvelle qu'il donna en 1786 aux finances anglaises. Il suffit de signaler ici les points principaux de cette grande réforme :

Toutes les parties de la dette publique, quelque diversité qu'en offrissent l'origine, l'intérêt, le mode d'extinction, furent réunies et prirent le nom de *dette fondée.*

Les principales branches du revenu public, et tous les impôts qui étaient affectés par des lois spéciales au paiement des intérêts et au remboursement des diverses catégories de la dette, furent centralisés dans une seule masse, qui prit le nom de *fonds consolidé.* Ce fonds eut pour destination de subvenir au service des intérêts de l'ensemble de la dette fondée, sans distinction et sans spécialité, au paiement de la liste civile, enfin à l'acquit de toutes les autres charges permanentes de l'État. Par suite de cette affectation, les impôts dont il s'agit, furent considérés eux-mêmes comme permanents, et cessèrent d'être soumis au vote annuel du Parlement, qui n'eut plus pour objet que les autres taxes.

Enfin le système de l'amortissement fut complètement modifié, et reconstitué sur les bases posées par

(1) *An appeal to the public on the subject of the national debt.* — London, 1774.

le docteur Price. L'ancien fonds de lord Stanhope fut remplacé par la création d'une Caisse ou Bureau d'amortissement, qui reçut une première dotation d'un million sterling par an (25,000,000 francs). Cette dotation devait s'accroître de tous les intérêts des parties de la dette qui seraient successivement rachetées. C'était l'application du système de l'intérêt composé. En 1790, W. Pitt ayant reconnu sans doute l'insuffisance de cette dotation, la fit porter à un taux plus élevé. Enfin, en 1792, époque où la guerre était imminente, la loi de finance prescrivit, d'une manière générale, l'attribution au fonds d'amortissement d'une annuité d'un pour cent du capital de tout nouvel emprunt qui serait contracté.

Tels furent les points saillants des réformes financières que W. Pitt accomplit avec l'initiative propre à la jeunesse et aux intelligences d'élite, et avec cette bienveillance pour les idées nées hors du sein de l'administration, qui distingue l'Angleterre des autres États européens. Elles fondèrent la brillante réputation financière dont il jouit depuis cette époque, et portèrent au plus haut degré l'orgueil et la confiance de l'Angleterre. Jusques-là, sa dette lui avait paru un lourd fardeau et un sujet de profondes inquiétudes. Pendant tout le dix-huitième siècle, publicistes et historiens l'avaient poursuivie de leurs malédictions, et représentée comme le futur instrument de la ruine et de la décadence du pays (1). A ces sombres tableaux

(1) Henry Saint-John, lord Bolingbrocke. *Some Reflections on the present state of the nation.* — Hume, *history of England* 1778, T. III, P. 215.

les nouvelles institutions de W. Pitt firent succéder des perspectives sans bornes de richesse et de puissance, puisqu'il devait suffire de quarante ans environ pour éteindre les plus énormes emprunts. Désormais, l'intensité des efforts serait pour ainsi dire sans limites, et chaque génération, certaine de payer ses propres dettes, pourrait transmettre à celles qui la suivraient l'héritage de sa grandeur et de sa gloire, sans les charges qui en avaient formé le prix.

Cette confiance absolue dans l'efficacité du système d'amortissement à intérêts composés, « dont l'établis-« sement et le maintien, dit un célèbre économiste « Anglais, furent longtemps considérés comme le « chef-d'œuvre de la sagesse humaine (1) » doit être placée au premier rang des causes qui portèrent la nation et le gouvernement Anglais à se précipiter dans la voie de la guerre, et à la suivre avec tant d'acharnement. Nous verrons bientôt à quel point d'exagération on proposa de porter l'amortissement, pour faire face à des besoins toujours croissants. Aujourd'hui les illusions sont dissipées, et l'Angleterre, tombant peut-être dans l'extrême opposé, a supprimé cette institution, comme plus onéreuse qu'utile.

Le système d'emprunts continus qu'elle devait nécessairement favoriser exigeait, pour sa mise en pratique, le concours de deux conditions essentielles: l'abondance pour ainsi dire illimitée des capitaux à emprunter, et la possibilité de subvenir à l'accroissement du service des intérêts et de l'amortissement.

(1) G. Porter. *The progress of the Nation*, sect. IV, ch. 2.

Or, l'Angleterre trouvait chez elle la réunion de ces deux conditions, la première dans la concentration des fortunes, la seconde dans l'extension dont les impôts étaient susceptibles, et dans la perspective de développement qu'ouvraient à son industrie et à son commerce des découvertes mécaniques de premier ordre, et l'état de révolution ou de guerre dans lequel étaient plongées la France et les principales puissances du Continent.

La concentration des fortunes qu'avaient déjà portée à un si haut degré les substitutions, les lois successorales, la puissance d'absorption de la grande propriété, venait encore de s'accroître par l'effet des Bills d'*Inclosure*, que W. Pitt avait fait passer au Parlement, et qui, imposant aux petits propriétaires l'obligation onéreuse de s'enclore, les forçaient à aliéner leurs biens au profit de leurs opulents voisins. Cette concentration créait une source presque inépuisable de capitaux. Dans les États, en effet, où le revenu national, au lieu de s'éparpiller entre une multitude de mains, se concentre dans un petit nombre, les élus de la fortune peuvent, après avoir magnifiquement subvenu à leurs besoins, disposer d'un excédant considérable pour alimenter les entreprises publiques ou particulières, avantage dont sont privés les pays de morcellement, où chacun recevant à peine de quoi suffire à ses besoins, le capital ne se forme qu'avec lenteur et difficulté.

Quant à la possibilité de supporter de nouveaux impôts, elle paraissait résulter de la situation financière de l'Angleterre. Ses dépenses publiques, y compris

l'intérêt et l'amortissement de la dette, ne s'élevaient, en 1792, qu'à 17,400,000 livres sterling, (435,000,000 francs). Les impôts produisaient 19,258,000 livres sterling, (481,450,000 fr.). L'excédant du revenu servait à rembourser une partie de la dette flottante. La proportion entre ces impôts et le revenu net du peuple Anglais, non compris les salaires, était, suivant un historien, de 21 p. 100. Or, déjà en 1783, année de la paix de Fontainebleau, cette proportion, suivant les données fournies par Sir John Sinclair (1), s'était élevée à 27 p. 100. La propriété territoriale grevée, il est vrai, de taxes locales, ne participait que dans une faible mesure aux charges publiques. Le sucre, les denrées coloniales, les spiritueux, pouvaient supporter de larges accroissements d'impôt. Enfin, comme l'expérience ne tarda pas à le prouver, il était aisé de trouver les éléments de nouvelles contributions. La Grande-Bretagne, en effet, en vint au point de supporter un chiffre d'impôts de deux milliards de francs, non compris les charges locales, telles que la dîme prélevée par l'Église anglicane, et la taxe des pauvres qui s'éleva, en 1801, à 111 millions de francs, et atteignit, en 1811, jusqu'à 167 millions.

Lorsque la guerre éclata, il régnait de chaque côté de la Manche d'étranges illusions sur les efforts dont seraient respectivement capables les deux Nations. W. Pitt, voyant la France en proie aux plus furieuses discordes, en guerre avec la Prusse et l'Autriche, affaiblie par la désorganisation de ses finances, la sup-

(1) Sir John Sinclair. — *The history of the public revenue.*

pression de ses impôts indirects, la dépréciation de ses assignats, l'avilissement de ses biens-fonds, l'anéantissement de son commerce et de son industrie, estimait qu'elle devrait succomber promptement par suite de l'épuisement de ses ressources. Son appréciation reposait sur les règles ordinaires de la politique et de la prudence. Il ne pouvait lui être donné de prévoir les miracles qu'enfanterait au dedans la terrible énergie des uns, l'enthousiasme des autres, au dehors la vaillance et l'abnégation des soldats de la République.

D'un autre côté, on portait en France sur l'Angleterre un jugement analogue. Ecoutons Brissot lisant, le 12 janvier 1793, à la tribune de la Convention, son rapport sur les dispositions du gouvernement Anglais : « C'est ici, dit-il, qu'il faut déchirer le voile qui enve-« loppe ce colosse imposant de l'Angleterre. C'est ici « qu'il faut prouver que vous commencerez cette « guerre maritime avec autant et plus d'avantages que « le Cabinet de Saint-James. Argent, hommes, vais-« seaux, voilà le triple nerf de la guerre. Eh bien ! « considérez l'état de l'Angleterre, comparez-le au « vôtre.

« La dépense publique, en Angleterre, a monté, en « 1791, après une paix de sept années, à plus de 17 « millions de livres sterling, et la recette n'a pas été « au-delà de 16 millions. C'est-à-dire que plus de 450 « millions (de nos livres) sont nécessaires pour gou-« verner une population de sept millions d'hommes, « tandis que vingt-cinq millions de Français, si nous « étions en temps de paix, ne paieraient pas autant « de taxes ; c'est-à-dire que chaque Anglais paie trois

« fois plus d'impôts qu'un Français; c'est-à-dire que « l'Angleterre n'a pas une seule hypothèque à offrir « aux emprunts qu'elle sera obligée de faire pour sou- « tenir la guerre, puisque la dépense ordinaire, en « temps de paix, surpasse de près d'un million sa re- « cette ordinaire, tandis que la France a d'abord plus « de trois milliards d'hypothèque à offrir en fonds de « terre, et que lorsque cette hypothèque sera épuisée, « la richesse du sol et de l'industrie française offrira « des ressources immenses depuis longtemps consom- « mées par les besoins du ministère Anglais.

« Jugez par un autre trait de la détresse de cette su- « perbe puissance. L'armement simulé contre la Rus- « sie en 1791, a coûté près de cent millions, et il fait « partie d'une dette de vingt millions de livres ster- « ling qui n'a pas encore d'hypothèque, tandis que le « ministère Anglais, pour cacher sa faiblesse sous « une prospérité apparente, a fait amortir annuelle- « ment un million sterling en fonds anglais. Amortir « un million, lorsque le déficit annuel s'élève presque « à ce million même, lorsque près de vingt millions « de livres sterling ne sont pas encore fondés, lorsque « pour faire face à des besoins pressants on est obli- « gé de se dégrader au point de voler dans la banque « d'Angleterre 500,000 livres sterling appartenant à « des propriétaires inconnus !

« L'Angleterre, depuis sa paix avec l'Amérique, a « vu créer près de trois millions de livres sterling de « taxes par année. Et quels impôts l'agriculture, le « commerce, les manufactures n'auraient-ils pas à re- « douter, si la guerre avait duré, si surtout elle était

« dirigée contre un peuple libre de 25 millions d'hom-
« mes déterminés à s'ensevelir sous les ruines de la li-
« berté, lorsqu'une guerre avec trois millions d'Amé-
« ricains lui a coûté plus d'un milliard ? (1) »

C'est ainsi que, dans les deux pays, les hommes politiques se livraient à des appréciations que l'événement devait si complètement démentir. Ils ne considéraient que le côté matériel de la question et négligeaient le côté moral, c'est-à-dire les qualités des deux peuples, principale source des prodiges qu'ils devaient accomplir. On a vu Napoléon I[er] lui-même s'abandonner à une illusion analogue, lorsque avant la rupture du traité d'Amiens, il proclama dans son message au Corps législatif que « l'Angleterre seule n'était « pas à craindre et ne pouvait se mesurer contre la « France », assertion que le Roi d'Angleterre releva dans son manifeste du 18 mai 1803, en la déclarant « outrageante et pleinement démentie par l'histoire ».

En résumé, telle était, lorsque la guerre éclata, la situation de la Grande-Bretagne :

Sa dette, tant fondée que flottante, s'élevait :

En capital, à 261.735.059 l. st. 6.543.376.475 fr.

En intérêts,

(1) Histoire parlementaire de la Révolution française, T. 23, P. 83. Brissot commettait les plus graves erreurs sur la situation financière de l'Angleterre. Il paraît n'avoir bien connu ni les recettes de l'Echiquier, ni la distinction entre la dette fondée et la dette flottante ; avoir ignoré qu'en 1792 les recettes avaient excédé les dépenses et permis de consacrer environ cinquante millions de francs à l'extinction de la dette ; n'avoir pas discerné, enfin, les débuts du grand mouvement industriel que l'invention des machines commençait à provoquer.

à.	9.471.675 l. st.	236.791.875 fr.
Ses impôts produisaient..	19.258.814	481.470.350
Ses dépenses absorbaient...	17.437.442	435.936.050
Elle consacrait à l'extinction de sa dette flottante. . .	2.421.681	60.542.025

Une immense carrière de progrès industriels s'ouvrait devant elle, par suite de la découverte de machines nouvelles. Les alarmes que lui avait si longtemps causées l'importance de sa dette étaient calmées, et grâce à la confiance exagérée que lui inspirait le nouveau système d'amortissement, elle considérait sans la moindre appréhension une perspective d'emprunts pour ainsi dire illimitée. Enfin, elle ne se livrait pas à moins d'illusions que la France sur la durée et les dangers de la guerre.

II

SITUATION DE LA GRANDE-BRETAGNE PENDANT LA GUERRE.

Budgets. — Pitt trompé dans ses vues. — Emprunts. — Impôts. Dépense totale de la guerre.
Critiques du système de Pitt.
Origine des ressources de l'Angleterre. — Durée probable de ces ressources.
Influence du système de Pitt sur la condition du peuple anglais.

Ce n'est point une tâche sans difficulté que d'apprécier avec exactitude la situation de la Grande-Bretagne pendant sa longue lutte contre la Révolution et l'Empire. Les publicistes anglais diffèrent singulièrement d'opinion sur ce point. Suivant les uns, la période de guerre fut signalée par une prospérité sans précédent ; suivant les autres, elle constitua plutôt une ère de souffrance. Ceux-là considèrent l'énormité des emprunts, la prodigalité dans les dépenses, comme le signe manifeste de l'accroissement de la richesse publique ; ceux ci n'y voient que la folie du prodigue dévorant son capital, et bénissent le ciel d'avoir mis fin à la lutte avant l'épuisement de ce fonds de richesse. Enfin, l'accord ne règne même pas sur les chiffres. Il y a bien un certain rapport, mais pas la concordance exacte qui devrait exister en pareille matière.

comprend ces divergences, quand on sait qu'un ɾême désordre régna pendant cette période dans finances anglaises, et que les Ministres, désireux s doute de dissimuler à la nation l'énormité des ırges d'une lutte qu'ils poursuivaient avec tant bstination, ne présentaient de budgets ni complets, sincères. L'économiste anglais Porter, l'un des adnistrateurs du ministère du commerce dans ces 'niers temps, reconnaît que : « Les éclaircissements lonnés chaque année à la Chambre des Communes ɔar le Chancelier de l'Échiquier sur la situation fiıancière du pays étaient présentés sous une forme ɔeu facile à comprendre. » Il y signale d'importes lacunes. Il déclare enfin que les détails de ces lgets jetteraient peu de lumières sur la situation pays, s'ils avaient été conservés en la forme auntique, ce qui n'a pas eu lieu, en sorte que c'est ıs des ouvrages non officiels qu'il faut puiser les seignements (1). En 1828, la Chambre des Comnes, voulant s'éclairer sur les opérations financiède cette époque, chargea un Comité pris dans son n de faire les recherches nécessaires. Le rapport ce Comité et les écrits des publicistes et des éconistes sont les principales sources à consulter.

Dans les premières années de la guerre, W. Pitt ıvaincu de l'efficacité du système d'amortissement ıtérêts composés et de la courte durée d'une lutte devait, selon lui, rapidement épuiser les ressour-

) G. Porter. *The progress of the nation,* sect. IV, ch. 2, p. 303 101.

ces de la France, essaya de la soutenir uniquement au moyen des emprunts. Il espérait que le peuple anglais, n'ayant à subvenir qu'à un léger accroissement d'intérêts, n'en serait pas gravement affecté, et obtiendrait le triomphe sans l'avoir trop chèrement acheté. En conséquence, pendant les trois premières années, il n'augmenta pas les impôts. Mais toutes ses prévisions furent déjouées : les emprunts de ces trois années s'élevèrent ensemble au chiffre nominal de cinquante-trois millions de livres sterling (1,325,000,000 de francs). L'année 1796 en exigea pour quarante-trois millions (1,075,000,000 de francs), et cette progression s'accrut encore pour 1797. W. Pitt avait renoncé aux sages coutumes de ses devanciers, qui empruntaient des sommes fixes à un intérêt plus ou moins élevé, et n'obligeaient le pays qu'au remboursement des fonds réellement reçus. Il avait inauguré le système fatal aux États, mais utile aux financiers, qui consiste à émettre des emprunts au-dessous du pair, c'est-à-dire au-dessous du taux obligé de remboursement ; qui grève l'État d'une somme supérieure à celle qu'il a reçue, et l'oblige presque toujours à racheter à haut prix des titres émis à bon marché.

D'autres circonstances concoururent avec l'accroissement continuel des emprunts à convaincre Pitt de la vanité de ses calculs et de ses espérances. La rente trois pour cent dont le taux était coté en mars 1792 à 97, tomba par une dégradation successive jusqu'à 50 en mars 1797, et à 47 en janvier 1798. La Banque d'Angleterre, dont l'encaisse métallique s'épuisa par

l'envoi des subsides sur le continent, dut suspendre, en 1797, ses paiements en espèces, qui ne purent être repris qu'en 1819. Enfin l'énergique vitalité dont la France faisait preuve relégua, sinon au rang des chimères, du moins dans l'obscurité d'un avenir lointain et douteux, sa ruine et sa chute que Pitt avait crues si prochaines. Il reconnut donc qu'il devait modifier son système et recourir à l'impôt, pour assurer le service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts, et rejeter sur les revenus annuels une partie des charges de la guerre. En conséquence, à dater de 1797, la Grande-Bretagne employa simultanément les deux moyens. Parmi les impôts de création nouvelle, les uns furent consolidés, c'est-à-dire rendus permanents et affectés spécialement aux dépenses fixes de l'État, les autres furent déclarés impôts de guerre, et, comme tels, votés temporairement. Examinons à quelles sommes s'élevèrent pendant toute la durée de cette longue lutte, l'importance des emprunts et la quotité des impôts.

Le chiffre nominal des emprunts contractés de 1793 à 1815 excéda un milliard sterling (25,000,000,000 fr.). Mais, comme ces emprunts furent émis à un taux fort inférieur au pair, le Gouvernement anglais ne toucha en réalité qu'environ les deux tiers de cette somme. Il faut en déduire encore le montant des rachats qui furent effectués pendant la même période par le bureau d'amortissement, et il se trouve, tout compte fait, que l'Angleterre, sur le produit de ses emprunts, ne consacra aux besoins de la guerre qu'une somme effective fixée par le Comité parlementaire de 1828

à 425,482,761 livres sterling (10,637,069,025 fr.) (1).

Mais, le chiffre nominal des emprunts et leur produit réel sont moins à considérer que la somme d'intérêts dont ils grevèrent la Grande-Bretagne. Or, à la fin de la guerre, les intérêts annuels de la dette tant fondée que flottante s'élevaient à 32,457,141 livres sterling (811,428,525 fr.) (2). A cette somme s'ajoutaient la dotation et les frais d'administration de l'amortissement, dont le montant était de 11,877,414 livres sterling (296,935,350 fr.) (3).

Tel fut l'accroissement de charges permanentes que l'Angleterre assuma, par suite de sa confiance dans le nouveau mode d'amortissement et de l'obstination qu'elle apporta dans la lutte.

On imagina de pousser encore plus loin le système des emprunts et l'emploi de l'amortissement. En 1807, en effet, Lord Henry Petty (depuis marquis de Lansdowne), alors chancelier de l'Echiquier, soumit au Parlement un projet dont le but était de rendre pour ainsi dire indéfinie la faculté d'emprunter et de prolonger la guerre. Il proposait qu'au lieu de prendre l'intérêt

(1) M. de Montvéran, dans son *Histoire raisonnée et critique de la situation de l'Angleterre*, t. 1, p. 143, ouvrage publié antérieurement à la formation du Comité, présente le calcul suivant :

L'Angleterre, en 23 ans, a emprunté.......	1.021.317.835 l. st.
Pour lesquels elle n'a reçu que............	663.818.077
Le Bureau d'amortissement a racheté dans cet intervalle à peu près 300,000,000 l. st., qui lui ont coûté..............................	187.000.000
Elle n'a donc touché réellement et pu porter dans ses comptes que......................	476.818.077 l. st.

(2) G. Porter. *The progress of the Nation*, sect IV, ch. 2, p. 286.

(3) *Finance accounts*, 1816, p. 224.

et l'amortissement des emprunts à créer sur le fonds consolidé, on affectât à ce service les taxes de guerre qui s'élevaient à 21 millions sterling. Pour accélérer l'extinction de ces emprunts, on leur aurait attribué une annuité d'amortissement de cinq pour cent. Ils auraient donc été successivement rachetés en quatorze ans, en sorte que, à l'expiration de cette période, chaque année, le fonds d'amortissement affecté à l'un de ces emprunts devenant libre, on aurait pu les renouveler indéfiniment. Il serait superflu d'entrer plus avant dans le détail de ce système, dont le fondement reposait encore sur la théorie de l'intérêt composé, et que la retraite du ministère dont faisait partie Lord Henry Petty empêcha de recevoir une large application.

Quant aux impôts, ils pesèrent plus lourdement encore que les emprunts sur le peuple Anglais. W. Pitt, obligé d'y recourir en 1797, commença par élever les droits sur le sucre et les autres denrées coloniales. Il augmenta le chiffre de la faible contribution territoriale que la propriété foncière paie sous le nom de Land-tax. Il étendit la nomenclature des objets soumis aux taxes assises, qui s'appliquent aux fenêtres, aux domestiques, aux chevaux et aux objets de luxe. Il tripla enfin le chiffre de ces taxes, dans l'espérance qu'elles rendraient annuellement 7,000,000 sterling (175,000,000 fr.). Mais le produit ne s'en éleva, dans la première année, qu'à 4,500,000 livres sterling (112,500,000 fr.). W. Pitt comprit combien la facilité de se soustraire aux taxes de ce genre, par l'abstention du luxe, en rendait le produit incertain. En con-

séquence, après un an d'expérience, il renonça au triplement et le remplaça, en 1798, par un nouvel impôt devenu fameux sous le nom d'*income-tax* ou *property-tax*, et qui frappa tous les revenus supérieurs à soixante livres sterling (1,500 fr.). La quotité de cet impôt variait suivant la nature et l'importance du revenu. Il s'appliquait à la rente du propriétaire territorial, au bénéfice du fermier, à l'intérêt des fonds publics et des capitaux, aux appointements des fonctionnaires, enfin aux bénéfices et aux salaires produits par le commerce, l'industrie et les diverses professions. Cet impôt fut modifié en 1803, et la proportion la plus élevée de sa perception fixée à cinq pour cent. Mais, en 1806, les besoins du Trésor firent doubler le chiffre de la contribution pour toutes les catégories de revenu, dont les principales payèrent ainsi dix pour cent. Dans les prévisions de W. Pitt, cet impôt devait produire dix millions sterling (250,000,000 fr.) Mais, soit erreur dans les évaluations, du reste fort curieuses, des divers genres de revenu, soit défaut dans l'assiette et la perception, il ne rapporta d'abord que 7,000,000 sterling. Après le doublement de 1806, par suite du perfectionnement des moyens fiscaux ou de l'accroissement et de la concentration de la richesse, le produit de cette taxe s'éleva progressivement et finit par atteindre quinze millions sterling (375,000,000 fr.)

Pitt et ses successeurs épuisèrent tous les moyens d'accroître les impôts. Aucun objet susceptible d'être taxé ne leur échappa. Les droits sur les spiritueux, la drèche, le houblon furent considérablement élevés. Le tarif des douanes lui-même subit des aggravations.

Cette exagération finit par quadrupler, du commencement à la fin de la guerre, les charges du peuple Anglais. De vingt millions de livres sterling, chiffre de 1792, elles s'élevèrent à plus de quatre-vingt millions (2,000,000,000 fr.).

Le Comité parlementaire de 1828 résuma ainsi les résultats financiers des vingt-trois années de guerre:

Dépenses...	1,507,496,143 l. st.	37,687,403,575 fr.
Revenus....	1,082 013,382 —	27,050,334,550
Excédant des dépenses sur les revenus.	425,482,761 —	10,637,069,025

auquel il a été fait face par les emprunts.

Le système adopté par le gouvernement Britannique pour subvenir aux dépenses de la guerre a soulevé de vives controverses. On s'est d'abord demandé si l'institution de l'amortissement à intérêts composés méritait toute la confiance que lui accordèrent W. Pitt et son école? Des économistes célèbres (1) ont soutenu que tout dans cette institution est pure fiction, et que le seul mode avantageux d'extinction de la dette consiste à obtenir des revenus supérieurs aux dépenses, et à consacrer cet excédant au rachat des emprunts.

Le Comité parlementaire de 1828 adopta cette opinion, du moins pour les périodes où l'État est obligé de continuer à emprunter. Il reconnut qu'il est absurde de consacrer une partie de l'argent qu'on emprunte,

(1) Ricardo. — *Principes de l'économie politique.*
Le même. — *Article Funding system* dans l'Encyclopédie d'Edimbourg.
Robert Hamilton. — *Recherches sur la dette publique.*

à racheter sa dette à plus haut prix qu'on ne vient de la contracter. Le Parlement acueillit ces vues nouvelles, et le système d'amortissement inauguré par W. Pitt, perdant son brillant prestige, fut aboli en 1829. Les finances Anglaises se trouvèrent ainsi affranchies des charges de cet amortissement, qui s'élevaient environ à quatre cent millions de francs par an ; mais il ne resta plus pour alléger le fardeau de la dette, outre la réduction du taux des intérêts, que l'application de l'excédant des recettes au rachat des inscriptions.

Une seconde question a été agitée, celle de savoir si la Grande-Bretagne n'aurait pas pu soutenir la lutte avec le seul produit des impôts, par conséquent si la création d'une aussi prodigieuse dette n'a pas été une œuvre d'aveuglement et de folle prodigalité. Dans un article de la *Revue d'Edimbourg* attribué à M. Macculloch, l'auteur, après avoir fait le relevé des dépenses publiques et du produit des impôts de 1793 à 1816, a soutenu que les premières, abstraction faite des charges résultant des emprunts, ne présentaient, pour toute l'étendue de cette période, qu'un excédant de 114 millions sterling (2,850,000,000 francs), ce qui ne constituait pour chaque année qu'un déficit de 4,500,000 l. st. (112,500,000 francs), qu'il aurait été nécessaire de combler par l'emprunt. Si donc W. Pitt eût dès le début employé l'impôt comme ressource principale, et l'emprunt seulement comme moyen complémentaire, la Grande-Bretagne aurait pu, sans subir de plus lourdes taxes, soutenir la lutte avec autant de vigueur et de persévérance, et ne contrac-

ter qu'une dette inférieure des trois quarts à celle dont elle s'est grevée. Un autre écrivain, également versé dans l'histoire financière de l'Angleterre, paraît admettre que cet État aurait pu satisfaire à toutes les exigences de l'époque avec le seul produit des impôts (1). Ces opinions semblent recevoir une confirmation du résultat des investigations du Comité de 828. Les 425 millions sterling d'excédant des dépenses sur les recettes par lui signalées auraient été ingulièrement diminuées, si ces dépenses n'avaient as été, dès l'origine, grossies par une masse d'intérêts qui s'accrut tous les ans.

Cependant, ces critiques ne doivent pas être acceptées avec une entière confiance. Quant à l'amortissement, sans examiner si la nouvelle doctrine, vraie en principe, ne présente pas en certains cas moins d'avantages que d'inconvénients, on peut soutenir hardiment que l'existence de cette institution à été l'une les causes principales du triomphe de l'Angleterre. Moins convaincu de l'efficacité de ce mode d'extinction de la dette, le peuple anglais, malgré la grande puissance de l'aristocratie, aurait sans doute refusé de suivre son Gouvernement dans une voie de prodigalité qui lui eût paru devoir le conduire à sa ruine.

L'emploi de l'impôt, dès l'origine, comme ressource principale sinon unique, pourrait provoquer également de graves objections. L'Angleterre était-elle au début de la guerre en état de supporter une telle

(1) M. de Montvéran. *Histoire critique*, etc., etc., t. 1, p. 143 et 186.

masse de contributions ? Leur établissement subit n'aurait-il pas provoqué une crise, qui eût paralysé ses forces et mis obstacle au retour vers les voies du crédit ? Pendant les premiers temps, l'insuffisance de leur produit, dont l'accroissement fut lent et successif, n'eût-elle pas rendu nécessaires des emprunts encore fort considérables, et dont les intérêts, grossissant successivement le chiffre des dépenses, auraient exigé d'année en année des émissions de rentes plus fortes que ne le supposent les critiques ? Sans doute, on peut blâmer chez Pitt l'appel tardif à l'impôt, l'excès des emprunts, le désordre et la prodigalité dans l'emploi des ressources ; mais, il y a lieu de douter que le recours à peu près unique à l'impôt eût permis à l'Angleterre de déployer une aussi formidable puissance (1).

Les conséquences financières de la guerre pour l'Empire britannique se résument dans les trois faits suivants :

Le capital de la dette publique qui n'était, en 1792,

(1) Chacun incline à tomber dans l'exagération de son système. Ricardo, reconnaissant que les impôts pourront excéder les forces des contribuables, veut qu'en ce cas, ce soient ces derniers qui empruntent et non l'État. « Certains contribuables, dit-il, surtout « les propriétaires fonciers, ne pourront peut-être pas subvenir, en « cas de guerre, à une augmentation d'impôts ; que les mêmes « prêteurs qui voulaient faire des avances au Gouvernement en « fassent aux contribuables propriétaires et aux chefs d'entreprise, « pour les aider à payer leurs impositions. » — Article FUNDING SYSTEM dans l'*Encyclopédie Britannique*. — De semblables exagérations n'ont pas besoin d'être réfutées.

ue de. . .	261.735.059 l. st.	6.543.376.475 fr.
'élevait au janvier 316 à . .	885.186.323	22.129.658.075 (1)
Les inté-ts étaient ortés de. .	9.471.675	236.791.875
. . . . .	32.457.141	811.428.350
Enfin les npôts a-ient été evés de. .	19.258.814	481.470 350
-	83.254.659	2.081.366.475 (2)

Recherchons, maintenant, quelles causes permi-nt à l'Angleterre de soutenir ce gigantesque effort nancier.

La première fut le développement de l'agriculture. accroissement continuel de la population, à partir u début de la guerre, activa la demande des subsis-ances. La disette qui sévit sur l'Angleterre en 1800, t sentir plus impérieusement encore la nécessité du éveloppement de la production. En conséquence, de grands efforts furent accomplis dans ce sens. Comme

(1) G. Porter, *the progress of the nation*, sect. IV, chap. 2, . 289.

Les *finance accounts* de 1816 ne donnent pas le capital de la lette au 5 janvier. Ils le donnent au 1er février, et ce chiffre est in-érieur de dix millions sterling à celui de Porter. Nous avons uivi cet auteur, que sa position mettait à même de rectifier les rreurs qui pouvaient exister dans les documents officiels.

(2) Chiffre de 1813, M. de Montvéran, *Histoire critique*, etc., etc., . 1, p. 54.

la culture des céréales se trouvait avant l'établiss-ment de la loi de 1804, dont nous parlerons plus ba exposée à la concurrence des importations étrangère les améliorations se dirigèrent vers la production d bestiaux, qui avait moins à craindre sous ce rappor On changea l'assolement ; on donna plus d'étend aux prairies naturelles et artificielles, plus de dév loppement à la production des racines et des plant fourragères. Cette révolution agricole eut pour résu tat l'augmentation du bétail, des engrais et des céréal elles-mêmes. Des terres incultes furent en outre d frichées. On calcule que le capital en bestiaux de l Grande-Bretagne tripla dans les trente années com-prises entre 1784 et 1814. En même temps, on dimi nua le prix de revient par la simplification de l main-d'œuvre, le perfectionnement des instrument aratoires, la substitution des machines au travail d l'homme (1) ; on rechercha enfin dans tout l'univer les semences les plus productives. Les bills d'*Inclo sure* qui se succédaient constamment, en réduisant l petite propriété, accéléraient cette transformation d l'agriculture. Enfin, en 1804, intervint un acte d Parlement sur l'importation des céréales, dont le dispositions eurent pour but de maintenir le prix d blé aux environs de trois livres sterling six schelling le quarter (28 fr. 45 c. l'hectolitre). Si ce prix, e égard aux impôts qui grevaient la propriété, n'éta

(1) Dès cette époque, on expérimentait des machines à moiss ner. — *Farmer's magazine n° 56, 8 novembre* 1813, *et n°* 7 *février* 1814.

pas très élevé, du moins par sa fixité il assurait la sécurité de l'agriculture.

Mais, ces perfectionnements ne pouvaient s'accomplir qu'à l'aide de grands capitaux. Deux sources les fournirent. Les chances auxquelles le commerce était alors exposé en firent distraire des sommes importantes, qui refluèrent vers la culture considérée comme un placement plus assuré. D'un autre côté, la suspension des paiements en espèces permit aux fermiers de trouver par l'escompte, dans les banques de province alors fort nombreuses, un crédit jusques-là inaccoutumé.

Ce fut surtout aux propriétaires du sol que profita cette prospérité agricole. Leurs revenus s'accrurent d'environ quarante pour cent. Il résulte des investigations des Comités parlementaires chargés, en 1813, de constater l'état de l'agriculture, que la moyenne générale de la rente des propriétaires, par cent acres de terre, qui était en 1790 de 80 l. st., s'élevait en 1803 à 121 l. et, en 1813 à 161 l. Mais, la dépréciation du papier-monnaie, à cette dernière époque, ramenait les 161 l. à 125 environ. Cette moyenne se trouvant abaissée par le concours des terres mauvaises ou récemment défrichées, il est évident que beaucoup de propriétaires avaient dû voir doubler leurs revenus. Cet accroissement de richesse profitait aux emprunts publics, dans lesquels les propriétaires du sol trouvaient un placement avantageux pour leurs économies.

Une autre cause de la puissance financière déployée par l'Angleterre, fut la formation des grandes fortunes

mobilières, qui s'élevaient rapidement par la souscription des emprunts que les contractants plaçaient toujours avec bénéfice ; par les spéculations sur les fonds publics ; par les fournitures pour les flottes et pour les armées, non seulement de l'Angleterre mais des puissances continentales, auxquelles le Gouvernement anglais payait en matériel une partie de ses subsides. L'économiste Ricardo qui, avant d'écrire, exerçait la profession de courtier à la Bourse de Londres, avait, par sa participation aux soumissions d'emprunts, acquis, en quelques années, une fortune de douze millions de francs. Les immenses capitaux que le Gouvernement rejetait tous les ans dans la circulation ne passaient, pour rentrer dans le corps social, que par un petit nombre de canaux, et y déposaient la richesse. Les classes de la société dans lesquelles ils se concentraient étaient intéressées à favoriser de nouvelles émissions de fonds publics. La faculté d'emprunter naissait donc des emprunts eux-mêmes. Alors s'éleva la classe des hommes d'argent *(money-men)*. L'Angleterre présenta à cette époque, mais sur une plus grande échelle, le spectacle qu'a donné naguère la France, à la suite des grandes concessions de travaux publics et des fusions de Compagnies. C'était la même abondance de capitaux à la Bourse, la même ardeur au gain, la même facilité pour les initiés à élever leur fortune, et pour le vulgaire à ramasser les miettes du festin, la même avidité de jouissances. De là résultait l'accroissement de la consommation et la prospérité des industries de luxe.

Toutes les hautes classes de la société que la guerre

enrichissait ainsi, propriétaires, capitalistes, traitants, fournisseurs, grands entrepreneurs des industries de guerre ou de luxe, étaient passionnées contre la paix. L'humanité, la vérité, l'évidence les trouvaient sourdes et aveugles. La mission pacifique de lord Lauderdale en France, en 1806, échouait-elle, le retour de ce négociateur, signe de la continuation des hostilités, était célébré par des réjouissances au café de Lloyd, quartier-général des spéculateurs (1). M. Vansittart, chancelier de l'Échiquier, portait-il en 1813 atteinte à l'inviolabilité des fonds de l'amortissement, que tous les bills antérieurs avaient déclarés sacrés, chacun palliait cette violation de la foi promise. Une Commission parlementaire, composée des hommes les plus éminents dans la science financière, avouait-elle la dépréciation des billets de Banque, devenus monnaie légale depuis la suspension des paiements en espèces, le Parlement, sur la proposition du même Ministre décrétait, et tous les partisans de la guerre proclamaient à l'envi, que *ce n'étaient pas les billets qui perdaient, mais l'or qui augmentait de valeur !*

Cette suspension des paiements en espèces avait elle-même contribué à l'accroissement des ressources nationales. Le cours forcé des billets avait rendu disponible tout le capital métallique, désormais inutile pour la circulation. L'Angleterre avait donc pu le consacrer aux besoins de la guerre. Il faut ajouter que la création du papier-monnaie avait procuré à

(1) *Continuation de l'Histoire d'Angleterre, de Hume et Smollett*, t. 21, p. 292. *Édit de Janet et Cotelle.*

l'industrie les mêmes avantages qu'à l'agriculture, l bas prix, la facilité et la sécurité de l'escompte. Le Banques, disposant d'un capital purement gratui pouvaient le prêter à un faible intérêt; exemptées d remboursement de leurs billets, elles pouvaient don ner plus d'étendue à leurs opérations; affranchies d la conservation et de la défense d'un encaisse méta lique, elles étaient dispensées de ces exagérations d taux de l'intérêt, de ces restrictions dans la durée de avances que nous avons vu naguère affecter si cruelle ment le commerce. La dépréciation même qui com mença vers 1808 à frapper le papier-monnaie, contr bua à imprimer plus d'activité aux transaction Chacun, dans la crainte de subir les effets toujour croissants de cette dépréciation, s'empressait d'échar ger les billets qui entrait en sa possession contre de objets d'une valeur moins altérable. C'est ainsi qu des conséquences même les plus défavorables de l guerre naissaient des moyens de la soutenir.

Les dépouilles et le commerce de l'Inde vinren encore ajouter aux richesses de la Grande-Bretagn Ce fut, en effet, pendant la guerre de la Révolutio qu'elle s'empara des trésors de Tippoo-Saïb et plusieurs autres princes moins puissants. Alors aus régnait le système qui, obligeant les grandes ma sons de commerce indiennes à opérer sous le no d'un des employés de la Compagnie, procurait ceux-ci les fortunes immenses qui leur valaient, leur retour dans la mère-patrie, le nom de *Nababs*. On a évalué à plus de cinq milliards de francs les

richesses que ces dépouilles et ces bénéfices firent refluer vers l'Angleterre (1).

Les captures faites dans les colonies de la France et de la Hollande, ainsi que les prises navales s'ajoutèrent aux dépouilles de l'Inde. Le nombre des navires de commerce dont s'emparèrent les Anglais ne peut pas être évalué à moins de quatre mille (2).

Enfin, le développement de l'industrie, du commerce, d'une navigation affranchie de la rivalité des principaux peuples de l'Europe, forma le complément des causes d'accroisement, de circulation et de concentration des richesses. Cependant, il faut le dire, quelqu'influence qu'aient exercée les perfectionnements industriels de cette époque, l'opinion en a exagéré les effets. Faute d'un examen assez approfondi pour discerner la multiplicité des causes de la grandeur financière de l'Angleterre, tout l'honneur en a été attribué à la supériorité manufacturière que lui donnèrent le perfectionnement de la machine à vapeur par Watt, et l'invention des machines à filer et à tisser le coton due à l'ingénieuse sagacité des Hargreaves, des Arkwright et des Cartwright. Mais, cette attribution exclusive, devenu aujourd'hui presque un lieu commun, est une exagération historique. Examinons, pour nous en convaincre, les faits et les chiffres.

Ce fut certainement une coïncidence fortunée pour l'Angleterre, que celle du développement des inven-

(1) M. de Montvéran, *Histoire raisonnée*, etc., etc., t. 2, p. 120.

(2) Porter. *The progress of the nation.*

tions nouvelles avec la lutte gigantesque qu'elle eut à soutenir. La patente d'Arkwright expira en 1785, et celle de Watt, prolongée par acte du Parlement, en 1800. Les effets des inventions dues à ces hommes ingénieux se manifestèrent surtout pendant la première période de la guerre. En 1783 et 1784, l'exportation des tissus de coton était presque nulle, quoique encouragée par une prime de sortie (1). En 1785, la quantité de coton brut mise en œuvre n'excédait pas huit millions de kilogrammes (2). Mais, en 1790, la valeur seule des exportations atteignit 1,666,369 livres sterling ; et de 1790 à 1802 elle s'éleva, par un progrès continu, jusqu'à 7 , 624 , 505 livres sterling (190,612,625 francs) (3) : elle quintupla à peu près.

La seconde période de la guerre ne fut pas favorisée d'un mouvement aussi accéléré. Les exportations oscillèrent pendant plusieurs années entre sept et dix millions sterling. Elles s'accrurent en 1809 et 1810 jusqu'à dix-neuf millions (475 millions de francs), pour retomber ensuite à seize millions environ. La production, sauf deux années exceptionnelles, ne fit donc que doubler.

Ce développement de l'industrie du coton créa, pour l'Angleterre, une source féconde de richesses ; mais il est loin de pouvoir justifier à lui seul les prodigieux efforts financiers de l'époque.

Et d'abord, bien que le progrès le plus sensible se

(1) *Stat* 23, *Georges III*, C. 21.

(2) *Travaux de la Commission française sur l'industrie d[es] nations. Exposition de* 1851. — Introduction, p. 147.

(3) Porter. — *Progress of the nation*. Sect. II, p. 204-205.

fût accompli pendant la première période de la guerre, il ne préserva l'Angleterre ni de la suspension des paiements en espèces, qu'on ne pouvait considérer au premier moment que comme un symptôme défavorable, ni de l'épuisement momentané qui lui fit accepter le traité d'Amiens.

D'un autre côté, si l'ouverture des marchés de la péninsule et des colonies espagnoles lui permit d'élever, en 1809 et 1810, ses exportations jusqu'au chiffre de 475 millions de francs, cet excès de production ne fut pour elle qu'une cause de souffrances. Les cotonnades jetées sans mesure sur ces marchés restèrent en partie invendues. Ce mécompte entraîna les plus graves conséquences. Du 5 octobre 1810 à la fin de 1811, en quinze mois, il éclata plus de trois mille faillites, toutes fort considérables, tandis que, dans les temps ordinaires, le nombre annuel n'en était que d'environ 400. Le Gouvernement s'émut de cette situation critique, et obtint du Parlement un crédit de cent cinquante millions de francs pour être distribués aux fabricants. Mais ses bienveillantes intentions restèrent en grande partie stériles. Les manufacturiers ne devaient obtenir les secours qu'à titre de prêt et contre des sûretés ; or, la plupart ne purent en fournir, leur ruine était complète (1).

(1) Archibald Alison, *History of Europe*, ch. 60. — Histoire d'Angleterre, *continuation de Hume et Smollett*, t. 21, p. 361. — On peut se laisser entraîner à de graves erreurs, si l'on ne tient compte que des chiffres de la statistique. M. le baron Charles Dupin, dans sa curieuse et savante introduction aux *Travaux de la Commission française sur l'Exposition universelle de* 1851, nous paraît s'être mépris sur l'époque dont il est ici question, pour

En somme, matière première, travail, bénéfices, tout se résume dans le prix de vente du produit manufacturé. Or, pendant les quatorze années comprises entre 1801 et 1815, la moyenne des exportations des fils et tissus de coton s'éleva à 310 millions de francs. En admettant un chiffre égal pour la consommation intérieure, le produit total de la fabrication annuelle aurait été de 620 millions de francs. Ce résultat est beau sans doute ; cependant quelque activité qu'il atteste dans le travail des cotons, cette industrie ne put évidemment à elle seule procurer à l'Angleterre la faculté d'élever ses impôts de cinq cents millions à deux milliards, et d'emprunter pendant les vingt-trois ans de guerre un capital effectif d'environ quinze milliards. Elle constitua l'un des éléments de sa puissance financière, mais non le seul, et peut-être ne fut-elle pas le plus considérable.

Ce rôle prépondérant que nous ne pouvons lui reconnaître n'appartint pas aux autres branches de l'industrie britannique. Elles restèrent, du moins sous

avoir consulté la statistique plus que l'histoire. Il représente les années 1808 à 1815 comme une ère de prospérité commerciale pour l'Angleterre. Mais, pendant cette période le papier-monnaie subit une dépréciation considérable et incessante ; le blocus continental pesa sur le commerce britannique ; l'*importation* du coton brut, après les exagérations de 1809 et 1810, retomba en 1813 au-dessous du chiffre de 1801, et si l'*exportation* des tissus de coton fut néanmoins plus considérable, dans les dernières années de la guerre qu'au commencement du siècle, il faut, suivant G. Porter, attribuer ce résultat contradictoire à l'état de misère de la masse de la population, qui la forçait à diminuer la consommation des vêtements ; enfin, en 1813, M. Vansittart, chancelier de l'Échiquier, fut obligé de déclarer au Parlement que la matière imposable était épuisée, etc., etc.

le rapport du commerce extérieur, dans un état à peu près stationnaire, sauf les lainages et les fers, dont l'exportation réunie finit par augmenter de cent millions de francs (1).

Il convient, enfin, pour apprécier exactement l'influence du commerce extérieur de l'Angleterre sur sa puissance financière, de tenir compte des dépenses et des pertes que le blocus continental lui infligeait en Europe. La Chambre des Communes les constata dans une *Résolution* prise sur la demande du Chancelier de l'Échiquier. Après avoir rappelé les rigueurs de ce blocus, elle déclara : « Qu'entre la Grande-Bretagne « et le continent de l'Europe (à peu d'exceptions près, « comme avec la Suède, le Portugal et quelques por- « tions de l'Espagne, etc.), toute correspondance et « tout commerce étaient devenus hasardeux, pré- « caires et dispendieux ; que le trafic en outre s'était « trouvé chargé de frais excessifs à payer aux arma- « teurs étrangers, et d'autres dépenses inaccoutu- « mées, etc., etc. »

Si nous jetons maintenant un regard attentif sur les modifications que subit, pendant cette longue période de guerre, la condition du peuple anglais, nous reconnaitrons qu'un double effet se produisit. D'un côté, la richesse se concentra de plus en plus dans les classes supérieures ; de l'autre, la masse du peuple s'appauvrit et inclina vers le prolétariat. La petite propriété fut presque anéantie ; l'énormité des impôts, qui gre-

(1) Voir l'*Introduction aux travaux de la Commission française sur l'industrie des nations* (Exposition universelle de 1851), t. I, p. 173.

vaient principalement les objets de consommation, rendit insuffisantes les petites fortunes mobilières; l'avènement des machines diminua le nombre des bras employés ; la gêne et la misère s'accrurent. Tant que dura la guerre, l'armée et les industries qu'elle occupait offrirent un débouché ; mais quand la paix vint le fermer, le mal apparut dans toute son étendue, et les émeutes des classes sans emploi ébranlèrent l'antique constitution de l'Empire britannique.

La population s'était accrue pendant la période de guerre avec une rapidité inaccoutumée. Tandis que sa progression, dans le cours du dix-huitième siècle tout entier, n'avait été que d'environ soixante-dix pour cent, elle s'était élevée pour la première période décennale du dix-neuvième à seize pour cent. Le recensement officiel de 1801, en effet, portait pour l'Angleterre proprement dite et le pays de Galles le nombre des habitants à 9,343,578, tandis que celui de 1811 constata un chiffre de 10,791,115 personnes. Ce serait une erreur que d'attribuer, comme on l'a fait, cette rapide multiplication à l'accroissement de l'aisance générale. On doit plutôt y voir un signe de l'extension du prolétariat, qui se révèle toujours par une imprévoyante pullulation. Le chiffre de la taxe des pauvres laisse peu de doutes sur ce point. Il ne s'élevait, en 1776, qu'à 1,530,800 livres sterling ; en 1795, qu'à 1,912,241 l. st. Mais de cette époque à 1811 une progression rapide et continue le porta à 6,656,105 l. st. (1). Ainsi, de 1776 à 1811, tandis

(1) Pour éviter le reproche d'exagération, je prends le chiffre de Porter, qui est le plus bas. D'autres publicistes ont porté cette taxe

que la population ne s'était accrue que de cinquante pour cent, la taxe des pauvres avait plus que quadruplé.

Voilà donc le dernier effet du système social, économique et financier inauguré par W. Pitt et suivi avec obstination pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire. Tandis que terres, capitaux, revenus de la dette se concentraient de plus en plus entre les mains d'une aristocratie de Landlords, de grands manufacturiers, de banquiers, d'agioteurs, la masse du peuple, appauvrie, accablée par l'impôt, perdait l'indépendance et la facilité d'existence dont elle avait joui avant 1790, pour tomber dans la condition du salaire et du prolétariat.

Ce système a été critiqué, même en Angleterre par des esprits éminents. Lord John Russel a reproché à W. Pitt « d'avoir fait vivre son pays trop rapidement.... d'avoir fait régner la prodigalité et la confusion..... d'avoir employé des stimulants nuisibles pour lui procurer une vigueur factice, et d'avoir altéré ses forces permanentes et les éléments de sa vie (1). » G. Porter à qui ses connaissances spéciales et sa position officielle ont donné de

beaucoup plus haut, notamment M. de Montvéran et M. Doubleday. Ce dernier donne les chiffres suivants :

1801 — 4.806.000 l. st.	1812-13 — 8.640.842 l. st.
1803 — 5.348.204	1813-14 — 8.388.974

(*A Financial, Monetary and statistical history of England*, 1847, p. 191).

(1) *Essai sur l'Histoire du Gouvernement et de la Constitution de l'Angleterre, etc...,* par lord John Russel. — Traduction française, 1821, p. 255.

l'autorité en ces matières, a tracé un sombre tableau de la situation que le système de Pitt et l'acharnement de l'aristocratie créèrent à l'Angleterre. Il la compare à celle du prodigue pendant sa carrière de débauche et d'extravagance ; il soutient que la prospérité du pays était plus apparente que réelle, et que si les classes supérieures s'enrichissaient par la guerre, la grande masse du peuple anglais était plongée dans la misère. Parler, dit-il en finissant, de l'état prospère du pays dans de telles conditions, renferme une palpable contradiction (1).

Quel esprit sage refuserait de s'associer à ces critiques, malgré l'état dont a brillé le système de Pitt et le succès que la fortune lui a réservé ? Mais le blâme doit s'arrêter au Gouvernement. Quant au peuple anglais, il a droit à un tribut d'admiration pour les rares qualités qu'il déploya dans cette longue épreuve. Ce fut, en effet, un spectacle grand et extraordinaire que celui d'une nation puisant en elle-même une telle masse de richesses, par sa foi dans son crédit, par son énergie productive, par son dévouement. L'histoire ne présente de supérieur à cet effort que celui qu'accomplit la nation française à la même époque, quand du sein de l'anarchie, de la guerre civile, de la ruine de tous les éléments de richesse, elle se précipita à la frontière, et par un élan d'enthousiasme et de courage sans précédent, elle repoussa l'étranger et lui rendit l'invasion dont il l'avait menacée.

Mais, la Grande-Bretagne ne s'épuisait-elle pas par

(1) *The progress of the nation*, t. II, p. 282-285.

ses gigantesques efforts, et aurait-elle pu continuer la guerre au-delà du terme que lui assignèrent prématurément les fautes et les malheurs de l'Empereur Napoléon Ier ? Sans doute, une pareille recherche appliquée à des temps où l'excitation des passions, la soudaineté des événements, l'imprévu des ressources avaient si souvent déjoué les probabilités, ne peut conduire qu'à des résultats hypothétiques. Cependant, il est possible de déterminer avec une suffisante approximation le point où l'Angleterre, par suite de l'abus de ses forces, se serait trouvée réduite à l'impuissance.

Le système financier dans lequel W. Pitt l'avait précipitée, ne lui permettait de soutenir la guerre qu'à l'aide des emprunts. Or, la permanence de la faculté d'en contracter exigeait le concours des deux conditions que nous avons signalées : l'abondance constante du capital disponible, et un accroissement du revenu proportionnel à celui de l'intérêt et de l'amortissement. L'abondance et la disponibilité du capital étaient assurées par la concentration incessante des fortunes. Quant au revenu, la situation était moins favorable. En 1813, M. Vansittart, Chancelier de l'Échiquier, fut obligé de déclarer au Parlement que, hors les taxes de guerre, il ne restait plus aucune partie des impôts qui pût être consolidée pour faire face aux charges des nouveaux emprunts ; enfin que la matière imposable était épuisée. D'un autre côté, les recettes présentaient un déficit considérable non seulement sur les évaluations peut-être exagérées, mais encore comparativement aux produits des années pré-

cédentes. Ce déficit s'élevait pour l'année 1812, en chiffres ronds, à 12,000,000 l. st. (300,000,000 fr.). Cependant, l'Angleterre ne pouvait entraîner l'Europe à de nouveaux efforts qu'à l'aide d'un large recours à l'emprunt. Pour subvenir aux charges qui devaient en résulter, il ne se présentait que trois moyens :

1° Consolider une partie des taxes de guerre, c'est-à-dire les rendre de temporaires permanentes, ce qui s'était déjà fait pour quelques portions des droits additionnels de douanes ;

2° Adopter le système de Lord Henry Petty, qui consistait à affecter successivement les taxes de guerre au service des nouveaux emprunts, en leur demandant, outre l'intérêt, une annuité d'amortissement de cinq pour cent, qui permettrait d'éteindre chaque emprunt en quatorze ans. C'eût été non pas consolider les taxes de guerre employées à cet usage, mais simplement en prolonger la durée ;

3° Porter atteinte aux réserves de l'amortissement, en annulant les rentes déjà rachetées, pour les remplacer par de nouveaux emprunts, qui profiteraient de la portion du fonds consolidé ainsi rendue disponible.

Chacun de ces moyens présentait de graves inconvénients :

Consolider successivement les taxes de guerre, c'était transformer en situation normale un État violent que la guerre seule pouvait temporairement justifier ; c'était exposer l'Angleterre, pour le cas où la lutte se prolongerait à arriver à ce terme fatal où, toutes les recettes, tous les impôts possibles étant

absorbés par les charges de la dette, il ne resterait plus de revenu ni pour vivre, ni pour emprunter.

Le système de Lord Henri Petty pouvait, si le chiffre des emprunts était très élevé, conduire plus rapidement encore à la même extrémité.

Mais ces deux systèmes étaient entachés aux yeux de l'aristocratie, alors toute puissante, d'un vice capital : Ils devaient entraîner une prolongation soit indéfinie, soit temporaire au-delà du terme des hostilités, de l'income-tax, impôt de guerre qu'elle ne supportait qu'impatiemment, et qui, d'après la loi de son établissement, devait prendre fin à la paix.

Ces deux moyens ainsi repoussés tacitement par l'aristocratie, il ne restait plus que la reprise des rentes de l'amortissement. Y recourir, c'était détruire le prestige de l'institution ; confesser, du moins pour ces temps de guerre, la vanité des calculs dont le mirage avait entraîné l'Angleterre à de si grandes profusions ; c'était faillir à de solennels engagements ; c'était s'exposer à la chance funeste de voir les capitalistes désillusionnés déserter les emprunts, et par là l'Angleterre désarmée.

Le Chancelier de l'Échiquier proposa donc au Parlement l'adoption de ce moyen ; mais, loin de dissimuler la gravité de la mesure, il déclara que pour la soumettre aux Chambres : « Il lui fallait une grande « part de ce courage brillant qu'avaient montré ses « compatriotes aux assauts de Ciudad-Rodrigo et de « Badajoz. »

Pour pallier aux yeux du public la gravité de l'atteinte portée au système de l'amortissement établi par

W. Pitt, le Chancelier de l'Échiquier soutenait que l
principe fondamental de ce système consistait dan
la possibilité de racheter la dette en moins de qua
rante-cinq ans ; que, retrancher les intérêts des ren
tes rachetées, mais laisser, comme il le faisait, a
fonds d'amortissement la dotation d'un pour cent q
permettrait encore l'extinction de la dette dans le la
de temps normal, ce n'était pas violer le principe
l'institution, mais simplement retarder le point
départ de son action.

Nous ne nous arrêterons pas à démontrer ce qu'u
telle augmentation présentait de sophistique. Il e
évident que l'un des éléments fondamentaux du sy
tème consistait dans le jeu de l'intérêt composé,
que c'était y porter atteinte que de s'emparer des i
térêts des rentes rachetées pour les affecter à de no
veaux emprunts. D'autres réponses péremptoire
puisées dans la diversité d'origine des éléments de
dette anglaise et dans l'application du fonds d'amo
tissement, étaient faites au Chancelier de l'Échiquie
sans qu'il fût néanmoins question de repousser l
mesure, qui fut en définitive adoptée.

Quant à la masse du peuple anglais, elle ne brillai
pas alors par les lumières qui la distinguent aujourd'hui ; aussi accueillait-elle avec une aveugle confiance les assertions de son Gouvernement, soutenues le plus souvent par une presse dévouée ou vendue aux passions haineuses de l'aristocratie. Elle ne croyait donc point le système de l'amortissement attaqué. C'est ainsi que, sur l'affirmation du même Chancelier de l'Échiquier, confirmée par un vote du Parlement,

elle avait admis deux ans auparavant, malgré le lumineux rapport de la Commission des monnaies, une grossière erreur au sujet de la dépréciation des billets de banque. C'est enfin par suite de la même confiance, qu'elle ajoutait foi à tant d'imputations absurdes sur le compte de la France et de l'Empereur Napoléon Ier.

L'annulation des fonds publics rachetés par le bureau d'amortissement et l'application des intérêts par là rendus libres au service des nouveaux emprunts, devaient permettre de subvenir aux charges de ceux qu'exigeraient les années 1813, 1814 et 1815. Le service financier se trouvait donc assuré à l'avance pour trois ans.

Ces ressources une fois épuisées, il serait resté la dotation de un pour cent sur tous les emprunts, laissée au bureau d'amortissement. On aurait pu, par l'abandon complet du système, disposer de cette dotation pour l'affecter au service de nouveaux emprunts. Cette distraction aurait encore permis de subvenir aux besoins financiers de trois autres années environ. Après cela, le Gouvernement anglais ne se serait plus rouvé en présence que des taxes de guerre, et il urait dû opter entre la consolidation de celles-ci et système de lord Henri Petty.

Mais, il est permis de supposer, sans méconnaitre constance du caractère anglais, qu'avant l'expiration ces six années, la Grande-Bretagne aurait cédé au soin de la paix. La guerre avait éclaté entre elle et États-Unis ; le produit de ses impôts avait baissé 1812 ; son papier-monnaie subissait une dépréation de trente pour cent, que la prolongation de la

guerre aurait nécessairement accruc ; le prix des objets de consommation s'élevait ; la misère augmentait ; les faillites se multipliaient : tout indiquait l'approche d'une crise que semblait seule retarder l'espérance née des malheurs de la France. Si l'on suppose maintenant l'Empire français, non penché vers sa ruine, comme après le désastre de Leipsig, mais rentré dans les magnifiques limites que lui aurait laissées l'acceptation des propositions de Prague, en paix avec les puissances du continent, désabusé des chimères, réparant ses forces, concentrant sa puissance, développant son industrie, construisant des vaisseaux, réunissant des matelots, et forçant son ennemie, par une attitude toujours menaçante à continuer toujours ses armements et ses dépenses ; si l'on considère la prospérité financière de l'Empire français, la modération de ses impôts, la modicité de son budget, l'exiguité de sa dette, on reconnaîtra que le moment devait venir où sa rivale serait obligée de se soumettre envers lui, non à l'humiliation, mais à la justice et à la paix. Que fallait-il donc pour atteindre à ce grand résultat ? La modération, le sentiment du vrai, et la patience d'attendre les inévitables effets du temps et de la force des choses (1).

Certes on est en droit de s'étonner que l'énormité des dépenses, les souffrances d'une partie de la population, l'incertitude du succès, la défaite de tant de coalitions continentales n'aient pas porté l'Angleterre

(1) M. de Metternich, qui était bien renseigné, déclarait avec raison à Napoléon, à Dresde, que l'Angleterre avait besoin de la paix.

à céder aux avis des hommes d'État qui, en 1810 et 1811, reconnaissaient en plein Parlement la solidité de la puissance de la France et conseillaient la paix. Cette persévérance inflexible et aventureuse s'explique, entre autres raisons, par l'intérêt de l'aristocratie à la continuation de la guerre et par sa prédominance absolue dans le Gouvernement. La guerre, loin de lui imposer des charges, ne lui procurait que richesses et avantages. Le produit des terres, qu'elle possédait presque exclusivement, s'était, comme nous l'avons vu, constamment accru ; ses capitaux trouvaient dans les emprunts le placement le plus avantageux ; l'augmentation de l'état militaire et l'occupation des colonies étrangères multipliaient pour ses cadets les grades, les chances d'avancement et de fortune. Les impôts de consommation, si onéreux aux classes malaisées, étaient à peine sensibles pour elle ; l'income-tax seul lui faisait sentir son poids, mais cette charge disparaissait devant l'augmentation de ses revenus. Son intérêt la portait donc à ne pas désirer la fin de la guerre. A ce puissant mobile se joignaient ceux que l'histoire a déjà tant de fois signalés : la haine contre la France, contre les principes de sa révolution, contre la personne de son Empereur, la jalousie, l'orgueil, un immense désir de domination habilement confondu avec le dessein patent d'affranchir le continent.

Quant à la prédominance absolue de l'aristocratie, elle résultait des abus, des inégalités, des anomalies que le temps et les changements qu'il entraîne avaient apportés dans la représentation nationale. La Chambre des Communes avait vu dénaturer son caractère.

Elle ne représentait plus la classe moyenne et la démocratie du pays ; au lieu de former le contre-poids de la Chambre des Pairs, elle en était devenue la succursale. Depuis longtemps, les esprits sincèrement dévoués à la Constitution s'inquiétaient de cette altération de son essence. Le premier Pitt avait proclamé la nécessité d'une réforme, et prédit qu'elle s'accomplirait un jour « ou dans le Parlement, ou sans lui et contre lui. » En 1783, son fils W. Pitt, alors au début de sa carrière politique, provoqua, mais sans succès, la nomination d'un Comité d'enquête sur cette importante matière. Il soutint avec force et éloquence cette motion, dont il abandonna le principe lorsqu'il fut solidement assis au pouvoir. En 1792, des pétitions appuyées sur des faits concluants furent encore présentées au Parlement. Il résultait de l'ensemble des documents et des discussions que, sur six cent cinquante-huit membres dont se composait la Chambre des Communes, six cents appartenaient à la classe des propriétaires, ce qui ne laissait aux autres intérêts qu'une représentation insuffisante ;

Que, sur ces six cents propriétaires, deux cent trente-quatre étaient soit Pairs d'Irlande non appelés à siéger à la Chambre des Pairs du Royaume-Uni, soit fils aînés, frères ou proches parents de Pairs d'Angleterre ou d'Écosse ;

Que, dans l'Angleterre et le pays de Galles, la nomination de trois cents membres était dans la dépendance absolue des Pairs ou des riches Baronnets ; et,

ı'en Écosse, l'influence des grands propriétaires ait aussi puissante ;

Que la Couronne était absolument maîtresse des ections dans les cinq grands ports, dans les trois rts subalternes et dans tous les autres ports où les uaniers exerçaient leur office, enfin dans les bourgs peuplés qui avoisinaient les domaines royaux ; ce ı lui donnait la disposition de cent voix.

La Couronne, à cette époque, partageait les passons et les vues de l'aristocratie ; elle subissait même nfluence occulte des grandes familles Tories.

L'intérêt et la toute-puissance concouraient donc ıez l'aristocratie anglaise pour perpétuer la guerre. n lui a reproché de s'être montrée peu scrupuleuse ıns le choix de ses moyens de succès. Qui ne connaît ı effet les imputations si souvent adressées à W. Pitt ır la France révolutionnaire, d'avoir fomenté chez le à prix d'argent les troubles et la désorganisation? e Gouvernement anglais s'est également vu accuser avoir semé la corruption dans les Cabinets pour les ıtraîner à d'incessantes coalitions ; et Napoléon luiême a corroboré cette accusation par le mot célèbre malheureux qu'il adressa à Dresde à M. de Metternich. ous n'avons point à nous prononcer sur l'existence de s ténébreuses machinations. Nous nous bornerons à re que si le Gouvernement anglais a voulu employer corruption, les moyens ne lui en ont pas manqué. ı effet, des sommes immenses ont été dépensées par , sans qu'il soit resté trace de leur emploi. Les mités parlementaires de 1822 et 1826 constatèrent

qu'il n'existait aucune justification pour des dépenses s'élevant à 1,549,025,000 francs (1).

Il faut ajouter que le Ministère avait encore à sa disposition d'autres ressources qui provenaient des droits d'amirauté, de prises de guerre, d'amendes, etc., etc. Enfin lors du procès de péculat intenté par la Chambre des Communes contre Henri Dundas. vicomte Melville, membre du Ministère Pitt, au sujet d'abus et prévarications commis dans le maniement des fonds de la marine pendant qu'il en était Trésorier-général, l'accusé déclara dans une de ses réponses écrites : « Qu'il n'avait pas les pièces nécessaires « pour fournir des renseignements sur les causes et « l'étendue du détournement, et que s'il les avait en « sa possession, il ne pourrait les produire sans dé- « voiler des opérations délicates et confidentielles du « Gouvernement, qu'il était de son devoir de ne pas « faire connaître. »

On voit donc que si le Gouvernement anglais a jugé nécessaire de faire concourir la corruption au succès de ses desseins, il a pu la pratiquer sur la plus large échelle.

Il ne faut pas croire que les subsides alloués par l'Angleterre aux puissances continentales ennemies de la France aient été la principale cause de ses dépenses. Quand on examine les documents relatifs à cet

(1) Bailly, *Exposé de l'administration des finances du Royaume-Uni*, t. 1, p. 65.

Ces sommes étaient censées avoir été employées à l'amortissement ; mais elles n'avaient point en réalité été versées entre les mains des Commissaires.

objet, on est frappé de la modicité des subventions que recevaient les plus grands États. Il nous suffira de dire, que pendant les vingt-trois ans de guerre, l'ensemble de ces subsides, tant en argent qu'en approvisionnements, ne s'éleva pas à deux milliards de francs, chiffre minime, si on le compare aux sommes prodigieuses dont disposa l'Angleterre. Les grandes causes de dépense furent ses propres armements. Sa flotte lui coûtait, année commune, cinq cents millions de francs; son armée de terre, à partir du commencement de la guerre de la Péninsule, une somme beaucoup plus considérable ; et l'artillerie de terre et de mer qui forme dans son budget un chapitre spécial environ cent vingt-cinq millions. Son armée de terre comptait, en 1812, 279,000 hommes de troupes régulières et 90,000 hommes de milices (1). Elle avait à sa solde de nombreux corps d'étrangers; enfin, son infanterie de marine (qui ne fait pas partie de l'armée de terre) s'élevait à 36,000 hommes.

Arrêtons-nous ici : Nous croyons avoir suffisamment mis en lumière les causes qui permirent à l'Angleterre de déployer, pendant sa lutte contre la France, une puissance financière et une persévérance inconnues jusqu'alors. Elles se résument dans les circonstances suivantes :

Confiance absolue dans l'efficacité du système d'amortissement à intérêts composés ;

Augmentation du revenu des propriétaires-fonciers,

(1) *Procès-verbal de la Chambre des Communes*, session du parlement de 1812 à 1813, vol. 68, appendix n° 5, p. 775.

qui leur procura la disposition d'un excédant considérable ;

Création des grandes fortunes mobilières par les emprunts, les fournitures, le mouvement des fonds publics, les profits industriels ;

Concentration de la richesse dans les classes supérieures ; et réduction de la condition des classes moyennes et inférieures au minimum de bien-être ;

Facilités résultant de la création du papier-monnaie ;

Dépouilles de l'Inde, captures coloniales et maritimes sur la France, la Hollande et l'Espagne ;

Développement de l'emploi des machines, de l'industrie cotonnière et du commerce général ;

Prédominance absolue de l'intérêt et du pouvoir de l'aristocratie.

Il ne nous reste plus, maintenant, qu'à rechercher si la situation financière et économique de la Grande-Bretagne, la condition des diverses classes de sa population et son organisation politique lui permettraient de déployer, dans une nouvelle lutte, les mêmes ressources et la même obstination.

III

SITUATION ACTUELLE DE LA GRANDE-BRETAGNE.

Transition de la guerre à la paix.
Condition du peuple anglais.
Etat des finances. — Dette. — Impôts. — Guerre d'Orient. Ressources de l'Angleterre pour une nouvelle guerre. Conclusion.

On doit, en abordant cette partie du sujet, tenir son esprit en garde contre les préventions que pourraient faire naître soit la prédilection pour les Gouvernements libres, dont la Grande-Bretagne est en Europe la plus éminente représentation, soit le ressentiment des injures et des injustices du passé. L'impartialité et la circonspection sont ici, plus qu'en toute autre matière, les conditions indispensables d'une saine appréciation. On a vu du reste, par les exemples de Brissot, de W. Pitt, de Napoléon Ier, quels éclatants démentis peuvent recevoir des prévisions fondées en apparence, mais inspirées au fond par un sentiment hostile, quand il s'agit de nations riches, populeuses, énergiques, et capables de dévouement.

Reprenons les faits. Lorsque la paix fut définitivement rétablie, l'Angleterre s'efforça d'alléger le fardeau de ses charges. Elle adopta successivement pour y parvenir trois ordres de mesures :

Elle diminua ses dépenses ;

Elle réduisit l'intérêt de sa dette ;

Elle supprima l'amortissement.

Son état militaire qui l'avait grevée, pendant chacune des deux dernières années de la guerre, d'une dépense supérieure à quinze cent millions de francs fut successivement ramené au quart de cette somme. Cependant, la longue liquidation de l'arriéré, les charges permanentes qui suivent d'aussi terribles luttes ne permirent pas d'abolir de prime-abord tous les impôts extraordinaires. L'income-tax seul fut, en 1816 entièrement supprimé, ce qui allégea les contribuables de trois cent soixante millions de francs. Il ne faut pas, en effet, tenir compte du dégrèvement de soixante-quinze millions de francs qu'éprouvèrent, dans la même année, les douanes et l'excise, puisqu'en 1819 ce dégrèvement fut annulé par une augmentation de droits équivalente. Cependant la diminution des impôts fut la constante préoccupation du Gouvernement anglais. Grâce à d'habiles remaniements et à l'accroissement de certaines branches du revenu ; grâce à la réduction du taux de l'intérêt de la dette et à l'abolition de l'amortissement, il parvint à supprimer ou alléger les plus onéreuses des taxes. Dans l'espace de vingt ans, de 1816 à 1836, les dépenses, et par conséquent les impôts, furent diminués de trois cent cinquante millions de francs.

En 1816, le revenu s'élevait à 62,264,526 l. st. (1,556,613,150 fr.), et la dépense à 65,169,771 l. st. (1,629,244,275 francs).

En 1836, le revenu était réduit à 48,591,180 livres (1,214,779,500 fr.), et la dépense à 48,093,196 livres (1,202,329,900 francs).

La suppression de l'amortissement qui fut moins le

résultat des critiques des économistes que des nécessités du Trésor, aura, suivant toute probabilité, pour conséquence de rendre permanente la dette de la Grande-Bretagne. Il est, en effet, difficile d'admettre que, pendant le laps de temps si considérable qu'exigerait son extinction, il ne survienne pas des complications qui rendent de nouveaux emprunts nécessaires, et détruisent le bienfait des diminutions antérieures.

Si la réduction des charges publiques ne s'opéra qu'avec lenteur et difficulté, il en fut de même du développement de l'industrie. La paix ne lui avait pas ouvert l'ère de prospérité qu'on aurait pu s'en promettre. Les peuples du continent affranchis des inquiétudes, des dépenses et des ravages de la guerre, s'adonnèrent activement à l'industrie et au commerce, et abritèrent derrière des tarifs protecteurs cette renaissance du travail national. Ces efforts et ces mesures exercèrent une réaction naturelle sur les exportations des manufactures anglaises. Ces exportations diminuèrent comparativement aux dernières années de la guerre, et descendirent à peu près au chiffre qu'elles avaient atteint au commencement du siècle. Elles s'élevaient alors à une valeur de 36 à 45 millions sterling par an, tandis que de 1819 à 1835 elle n'excédèrent pas 39 millions.

Cet état de choses se prolongea jusqu'en 1835. Il se compliqua de la cessation des industries de guerre et de l'accroissement continuel de la population. Il y eut donc moins de travail pour plus de bras. De là un profond malaise qui rendit la transition de l'état de

guerre à celui de paix plus pénible que ne l'avait été la guerre elle-même. Enfin, après vingt années de souffrance, l'énergie nationale, les remèdes appliqués avec discernement, l'extension des débouchés, permirent à l'industrie britannique de prendre un nouvel essor, qui ne s'est point encore arrêté.

Pour se rendre compte de la situation actuelle de l'Angleterre, il faut la considérer sous les divers rapports de la population, de l'industrie, du commerce extérieur et des finances.

L'accroissement de la population, dont l'accélération s'était manifestée vers la fin du siècle dernier, ne s'est pas ralenti. Le recensement de 1851 a constaté que cette population a doublé depuis cette époque. Le nombre des habitants de l'Angleterre et de l'Écosse, qui était, en 1801, de 10,795,630 personnes, s'élevait, en 1851, à 20,916,468. Il augmente encore tous les jours. Ce surcroît de population ne peut trouver d'emploi que dans l'industrie. L'agriculture, en effet, a une tendance constante à réduire le nombre des bras qu'elle emploie. La proportion de la classe agricole à l'ensemble de la population, qui était en 1811 de 35, 2 pour cent, s'est abaissée, par une décroissance non interrompue, jusqu'à 25, 5 pour cent en 1841. En outre, ce n'est pas seulement la proportion des agriculteurs qui a diminué, c'est leur nombre absolu. Ainsi, en 1831, sur une population de 16,539,318 personnes, le nombre des adultes mâles employés à l'agriculture était de 1,243,057, tandis qu'en 1841, il n'était plus que de 1,207,989 sur une population de

18,720,394 individus. Il avait donc diminué de 35,068.

Ce développement et cette répartition de la population dominent la politique de la Grande-Bretagne, et contraignent ce pays à se proposer constamment deux objets : l'ouverture de nouveaux débouchés pour une industrie qui doit s'accroître sans cesse avec le nombre des ouvriers, et l'abaissement du prix de revient des produits de ses manufactures, pour en assurer l'écoulement. L'Angleterre est fatalement condamnée à tenir le sceptre de l'industrie. Du jour où il lui échapperait, dateraient probablement pour elle des perturbations dont il serait impossible de prévoir les conséquences.

L'ouverture de débouchés est sa constante préoccupation. Avec sa sagacité habituelle, elle a compris que le marché européen ne lui offrait qu'un horizon borné et une situation précaire ; que la concurrence du travail continental, l'exhaussement des tarifs douaniers, la guerre enfin, pourraient sinon le fermer, du moins le restreindre devant elle. Aussi a-t-elle cherché au loin le placement de ses produits. Les chiffres qui suivent montrent qu'elle est l'étendue de son commerce extérieur et celle de ses débouchés hors d'Europe.

L'ensemble des exportations britanniques s'élevait, en 1833, à. . . . . 983.285.325 fr.

En 1853, année qui a précédé la guerre de Russie et celle d'Orient, à. 2.473.344.525

Ces exportations se sont ainsi réparties : Il a é vendu :

	A L'EUROPE	AU RESTE DU MONDE
En 1833 .	390.294.725 fr.	592.990.600 fr
En 1853 .	788.624.475	1.684.720.050
Différence	398.329.750 fr.	1.091.729.450 fr

En sorte que, dans l'espace de vingt ans, les exportations de la Grande-Bretagne se sont accrues de . . . . 1.490.059.200 fr

Et que, sur cette augmentation l'Europe n'a reçu que 398.329.750
tandis que les autres parties du monde recevaient. 1.091.729.450

Par cette direction donnée à son commerce extérieur, l'Angleterre s'est ouvert, dans des régions vastes et pleines d'avenir, des débouchés qui promettent de suivre la même progression que sa population, et qui, sauf les subsistances, la rendent à peu près indépendante de l'Europe.

Quant à l'abaissement du prix de revient de ses produits manufacturés, il a été le but des réformes dont sir Robert Peel s'est fait l'exécuteur, et qui ont procuré aux fabricants la main-d'œuvre et les matières premières au plus bas prix possible.

Mais, ces réformes, en affranchissant de tout droit de douane les denrées alimentaires, ont concouru, avec l'accroissement de la population, à produire une situation dont les hommes d'État les plus éminents ne considéraient la possibilité qu'avec effroi. Elles ont rendu la Grande-Bretagne tributaire de l'étranger pour

une partie notable de sa subsistance. Les lois qui protégeaient antérieurement l'agriculture nationale n'avaient pas seulement pour objet de favoriser la propriété foncière, c'est-à-dire l'aristocratie qui la possédait ; elles tendaient encore à sauvegarder l'indépendance britannique, et à entraver le développement excessif de la population. A partir de 1790, époque où ce développement a commencé à se faire sentir, l'Angleterre a dû, malgré les perfectionnements continuels apportés à sa culture, demander constamment à l'étranger le complément de sa subsistance. Ce complément, faible dans l'origine, a pris des proportions considérables, depuis que la réforme douanière a abaissé toutes les barrières. L'importation annuelle des céréales de tout genre, en effet, s'est élevée, par une progression à peu près constante, jusqu'à dix millions de quarters (29 millions d'hectolitres), et celle des bestiaux à un chiffre qui excède, pour les bœufs adultes seulement, soixante mille têtes (1).

On évalue, en général, la consommation annuelle à un quarter de céréales par personne. En défalquant du chiffre des importations la partie destinée à la nourriture des animaux, et celle qui pourrait correspondre à un déficit extraordinaire causé par l'inclémence des saisons, on arrive à ce résultat que le tiers environ des habitants de l'Angleterre et de l'Écosse, ou le quart de la population totale des trois Royaumes, dépend pour sa subsistance de l'importation

(1) *Annual statements of the trade.*

étrangère, proportion qui tend constamment à s'accroître.

La double nécessité que subit ainsi l'Angleterre de chercher partout des débouchés et des subsistances, pèse sur sa politique, préoccupe ses hommes d'État et ses publicistes, et se cache au fond du système d'échange qu'ils préconisent, et dont le dernier mot peut être formulé en ces termes : L'Angleterre doit être la manufacture du monde, et le monde le grenier de l'Angleterre.

Tel est, au point de vue économique, la situation qui ressort, pour la Grande-Bretagne, de cet aperçu sommaire : Sa population s'accroît constamment ; — elle ne peut trouver d'emploi que dans l'industrie ; — de là, nécessité d'abaisser par des dégrèvements le prix de revient des objets manufacturés, et d'ouvrir sans cesse de nouveaux débouchés ; — la Grande-Bretagne a su s'en créer hors de l'Europe, qui la rendent presque indépendante de cette partie du monde pour le placement de ses produits ; — enfin, elle est obligée de demander la subsistance du quart environ de sa population à l'importation étrangère.

Examinons, maintenant, quelle est sa position financière.

Nous avons vu qu'en 1836, par suite de réductions continuelles, les dépenses de l'Angleterre s'étaient abaissées jusqu'à 48,093,196 l. st. (1,202,329,900 fr.). Comme les charges de la dette consolidée et flottante figuraient dans cette somme pour 29,243,598 l. st. (731,089,950 francs), les services publics, guerre, marine, administration, etc., etc., n'employaient que

18,849,598 l. st. (471,239,950 francs). Dans les années suivantes, des armements, des expéditions, élevèrent les dépenses au-dessus des recettes. Il fallut rétablir l'équilibre. Nul ne songea à l'emprunt, tant on se souvenait des leçons du passé. Restait l'impôt. On était en 1842 : sir Robert Peel promulguait ses plus importantes réformes. Il dégrevait les substances alimentaires et les matières premières. Faire subir dans une pareille conjoncture aux taxes maintenues une aggravation qui aurait réagi sur le prix des objets de consommation, eût été plus qu'une inconséquence. Aussi, sir Robert Peel ne craignit-il pas, pour obtenir le complément de recette dont il avait besoin, d'exhumer la vieille machine de guerre, de recourir à l'income-tax. Il le rétablit donc, mais en affranchissant de toute contribution les revenus inférieurs à 150 l. st. (3,750 francs), et en ne demandant à la catégorie la plus imposée que 2,91 pour cent. L'impôt ne devait durer que trois ans, mais il a été successivement prorogé et subsiste encore. Le Gouvernement anglais se trouva ainsi de nouveau muni de cet instrument, dont la flexibilité et la puissance constituent, au jour du danger, l'un des principaux éléments de force du pays.

Le moyen le plus sûr d'apprécier exactement la puissance financière actuelle de la Grande-Bretagne et l'étendue des sacrifices qu'elle lui permettrait de supporter, c'est de prendre pour point de départ la situation normale de ce grand État en temps de paix; de rechercher par quels moyens il a soutenu la guerre d'Orient ; enfin, quelles charges cette guerre lui a lé-

guées. L'année 1853, la dernière de la période paix, nous paraît être terme de comparaison plus naturel.

Les recettes, pendant cette année, se sont élev

à	54.430.344 l. st.	1.360.758.600
Les dépenses à	51.174.839	1.279.370.975
Il y a donc eu un excédant de recette de	3.255.505 l. st.	81.387.625
Les charges annuelles de la dette publique ont figuré dans les dépenses pour	27.804.842 l. st.	695.121.050
L'ensemble des services publics, déduction faite de la dette, n'a donc exigé que	23.369.997	584.249.925
Enfin l'income-tax a produit.	5.588.171	139.704.275

Telle était donc, sous le rapport financier, la situation normale de la Grande-Bretagne avant la guerre

d'Orient. Elle se résume dans les quatre chiffres de la recette, de la dépense, de la dette, de l'*income-tax*. Le trait le plus saillant de cette situation, c'est que l'Angleterre, pendant que les autres États européens augmentaient leur dette, a, par la sagesse de ses mesures, constamment diminué la sienne. En 1816, elle avait à payer, amortissement déduit, 811 millions de francs d'intérêts ; en 1853, elle n'était plus grevée que de 695 millions, bien que dans l'intervalle elle eût alloué aux planteurs de ses colonies une indemnité de 500 millions.

Quelles modifications la guerre d'Orient a-t-elle apportées à cet état de choses?

Lorsqu'elle éclata, le Gouvernement, éclairé par les fautes de l'école de W. Pitt, s'efforça d'en faire supporter autant que possible les charges par l'impôt. Mais, il se trouva en présence d'une sérieuse difficulté. Si, en aggravant les taxes il faisait élever le prix des objets de consommation, le taux de la main-d'œuvre devait nécessairement subir une augmentation correspondante. Or, ce qui précède fait comprendre les dangers d'un pareil résultat. Le Gouvernement fut donc obligé de rechercher parmi les impôts ceux qui pourraient être élevés sans entraîner cette conséquence. L'*income-tax* se présentait en première ligne. Il subit des modifications importantes : Le minimum des revenus qui devaient y être soumis fut abaissé de cent cinquante à cent livres sterling (de 3,750 à 2,500 francs), et deux augmentations successives

élevèrent le taux de la contribution pour toutes les catégories. Les plus imposées durent payer 6.66 pour cent. Par l'effet de ces mesures, le produit de cet impôt qui, en 1853, atteignait seulement 5,588,000 l. st., s'éleva, en 1856, à 16,028,421 l. st. (400,710,525 fr.). Parmi les objets de grande consommation, le sucre, le thé, les spiritueux, parurent en outre au Ministère pouvoir subir une surtaxe, comme constituant des aliments de luxe, sans influence directe sur le prix de la main-d'œuvre. Ces aggravations d'impôt eurent pour résultat définitif d'augmenter les recettes de l'année 1856, comparativement à celles de 1853, d'une somme de 17,788,644 l. st. (444,716,100 fr.).

Mais, ces ressources, insuffisantes pour une guerre aussi coûteuse, ne pouvaient dispenser le Gouvernement de recourir à l'emprunt. Il émit donc des rentes consolidées pour un capital de vingt-neuf millions sterling, et des billets et obligations de l'Échiquier pour 11,859,400 l. st., sommes qui, réunies, constituèrent un emprunt total de 40,859,400 livres sterling (1,021,485,000 francs).

Cependant la dette publique ne fut pas en réalité augmentée dans cette proportion, parce que, en 1854, année où commencèrent les hostilités, l'excédant des recettes de l'exercice 1853 fut employé à racheter des fonds publics. En définitive, et en prenant pour point de comparaison l'année 1853, on trouve que la guerre d'Orient a eu pour résultat final d'augmenter les charges permanentes de la Grande-Bretagne, savoir :

En capital, de	37.085.721 l. st.	927.143.025 fr.	
En intérêts, de	1.075.162	26.879.050 (1)	

Cette augmentation d'intérêts de 26,879,050 francs est une charge légère comparativement à celle dont la même guerre a grevé la dette publique de la France. La différence des deux situations provient de ce que la France a soutenu principalement la guerre par l'emprunt, tandis que l'Angleterre a pu y faire contribuer l'impôt pour une plus forte proportion que l'emprunt. Elle a plus souffert pendant la durée des hostilités, mais elle est restée moins lourdement grevée à la paix. Elle a acheté au prix d'une gêne temporaire un allègement permanent. Les frais de la guerre, du reste, ont été à peu près aussi élevés pour

(1) D'après les documents officiels, les chiffres de la dette du Royaume-Uni étaient les suivants :

EN CAPITAL :

		l. st.	l. st.
Au 5 janvier 1854	Dette fondée.......	754.893.401	
	Dette flottante.....	16.029.600	770.923.001
		l. st.	l. st.
Au 31 mars 1857	Dette fondée.......	780.119.722	
	Dette flottante.....	27.889.000	808.008.722
	Augmentation au 31 mars 1857..		37.085.721

EN INTÉRÊTS :

		l. st.	l. st.
Au 5 janvier 1854	Dette fondée.......	27.259.546	
	Dette flottante....	199.423	27.458.969
		l. st.	l. st.
Au 31 mars 1857	Dette fondée.......	27.500.112	
	Dette flottante.....	1.034.019	28.534.131
	Augmentation au 31 mars 1857..		1.075.162

Finance accounts 1853-54, p. 90, 96 ; 1856-57, p. 79 et 80.

les deux nations. En prenant pour terme de comparaison l'année 1853 on arrive, en ce qui concerne l'Angleterre, aux résultats suivants :

Au 31 décembre 1856, la guerre d'Orient lui avait coûté	73.336.239 l. st.	1.833.405.975 fr.
Sur lesquels l'impôt avait contribué pour	38.881.584	
Et l'emprunt pour	34.454.655	
Total égal .	73.336.239 l. st.	
Sur le montant des emprunts contractés il restait encore libres, pour faire face à la liquidation de l'arriéré, s'il en existait . .	6.404.745 l. st.	160.118.625 fr.

A la paix, le Gouvernement anglais toujours préoccupé du soin d'alléger la dette publique, a proposé au Parlement d'ajouter aux dépenses permanentes de l'État une allocation annuelle de 1,500,000 l. st. (37,500,000 francs), destinée à racheter rapidement les emprunts occasionnés par la guerre d'Orient. Mais il est douteux que les troubles de l'Inde permettent de quelque temps à cette allocation de recevoir sa destination.

Quoi qu'il en soit, la dette subira prochainement,

et par le seul effet du temps, un dégrèvement qui compensera et au-delà l'augmentation résultant des derniers emprunts. La dette publique de l'Angleterre, en effet, ne se compose pas uniquement de rentes perpétuelles ; elle comprend encore des annuités, les unes temporaires et les autres viagères. Or, parmi les premières, il en est qui expireront le 5 janvier 1860. Leur extinction allègera la dette d'une redevance annuelle de 1,292,090 l. st. (32,302,250 francs). Le 5 avril 1867, pareille extinction aura lieu pour 586,540 l. st. (14,663,500 francs). Ainsi, prochainement, et par l'effet d'une extinction naturelle, les charges de la guerre d'Orient seront plus qu'effacées.

De cet aperçu de la situation financière de la Grande-Bretagne, il résulte :

Que le Gouvernement a constamment tendu à réduire les dépenses publiques, les impôts de consommation, les charges de la dette ;

Que le pied de paix, tel qu'il était établi en 1853, n'absorbait pas toutes les facultés imposables du pays, et présentait au contraire un excédant considérable de recette ;

Que, sans altérer les conditions essentielles de la prospérité industrielle ni imposer des souffrances sensibles à la nation, les taxes ont pu être élevées, pendant la guerre d'Orient, de plus de 440 millions de francs ;

Que les charges annuelles de la dette, déjà notablement réduites depuis 1816, seront au commencement de 1860 dégrevées d'une somme supérieure aux intérêts des emprunts causés par la guerre d'Orient,

pour subir encore quelques années plus tard de nouvelles diminutions.

Les données qui précèdent sur la population, l'industrie, le commerce et les finances de la Grande-Bretagne, doivent permettre de déterminer s'il serait possible à cette puissance de déployer dans une nouvelle lutte européenne les mêmes ressources, la même opiniâtreté que dans les guerres de la République et de l'Empire.

D'abord, il faut reconnaître que parmi les éléments de richesse et de succès qui aidèrent à son triomphe, il en est qui lui manqueraient aujourd'hui. Ainsi, l'Inde ne lui fournit plus ni fortunes de Nababs, ni dépouilles de princes. Ainsi, l'agriculture paraît toucher aux limites de ses progrès, et les procédés industriels à celles de leur perfectionnement. Il n'est donc pas probable qu'une nouvelle guerre fût, comme celles de la République et de l'Empire, favorisée de la coïncidence d'inventions et de perfectionnements jusques-là sans exemple.

D'un autre côté, l'Angleterre a perdu sa confiance dans la prompte extinction de sa dette, et se montre aujourd'hui, en matière d'emprunts, aussi réservée qu'elle était aventureuse autrefois. Mais, il lui reste l'accroissement et la concentration de sa richesse, résultat nécessaire du développement de son industrie et de son commerce, et de la permanence du régime aristocratique de ses lois civiles.

Pour soutenir la guerre, elle ne dispose comme autrefois, que de deux moyens : l'impôt et l'emprunt.

Examinons quelle étendue de ressources elle pourrait y trouver.

Nous avons vu que, pendant la guerre d'Orient, l'élévation du taux de l'income-tax et de quelques-uns des impôts de consommation a procuré à l'Angleterre un supplément de recette annuel de 444 millions de francs. En cas de nouvelle guerre, la même surtaxe produirait évidemment le même résultat. En outre, l'income-tax n'était pas porté à la limite de sa puissance. Le minimum du revenu soumis à l'impôt, qui était fixé à 2,500 francs, pourrait être encore abaissé, et le maximum de la contribution élevé jusqu'à dix pour cent, pour les premières catégories, ainsi que l'avait pratiqué l'école de W. Pitt. Il existe enfin d'autres impôts qui pourraient supporter une augmentation, sans danger pour le prix de la main-d'œuvre. Tels sont la land-tax et les taxes assises, les droits de poste et ceux sur le tabac.

La première est un impôt territorial d'un chiffre minime et d'une répartition susceptible probablement de réforme, si l'on considère qu'elle repose sur un cadastre établi au temps de Cromwell. On sait quelle est la nature des taxes assises : domestiques, chiens, chevaux, etc., etc., tombent sous leur application. Ces deux catégories d'impôts n'ont figuré, réunies, dans les recettes de 1853 que pour 3,153,867 l. st. (78,846,675 francs), tandis que pendant la guerre contre l'Empire, elles produisaient plus du double de cette somme. L'impôt du sel, aujourd'hui complètement aboli en Angleterre, pourrait être rétabli dans une certaine mesure. Enfin les droits de mutation,

qui existent depuis longtemps sur les valeurs mobilières et qui ont récemment été étendus aux immeubles, seraient susceptibles d'augmentation. Sans entrer ici dans des détails trop minutieux, il doit être permis d'estimer que le supplément de revenu à obtenir par l'élévation tant de l'income-tax que de tous les autres impôts que nous venons d'énumérer, atteindrait, déduction faite des non-valeurs et des diminutions qu'entraînerait la guerre, le chiffre annuel de 500 millions de francs, c'est-à-dire 60 millions de plus que pendant la guerre d'Orient.

Quant à l'emprunt, il trouverait un aliment aussi abondant que dans le passé. Les fortunes territoriales n'ont perdu ni de leur importance, ni de leur concentration. Les fortunes mobilières, d'un autre côté, sans cesse accrues par le développement de l'industrie et du commerce, permettent aux lords du coton de rivaliser avec ceux de la terre. Les sept milliards de francs fournis par le public dans l'espace de 20 ans, pour la construction des chemins de fer, attestent suffisamment l'abondance du capital.

La matière empruntable ne ferait donc pas défaut à l'Angleterre. Ce qui lui manquerait peut-être, ce serait la résolution d'emprunter. Aujourd'hui qu'elle a éprouvé combien est difficile, non pas l'extinction, mais la simple réduction de sa dette, elle appréhende de l'augmenter. Croire que le peuple anglais, désormais désabusé, et affranchi par la réforme parlementaire de l'excessive domination de l'aristocratie, consentirait, à moins que son existence ne fût en péril, à suivre, comme par le passé, son Gouvernement dans

une voie dont le terme pourrait être une énorme augmentation du chiffre de la dette, ce serait faire injure à son bon sens.

En résumé, pour le cas d'une grande guerre, l'Angleterre disposerait d'un excédant de revenu d'environ 500 millions de francs par an. Elle trouverait facilement à emprunter ; mais pour ne pas se charger d'un intolérable fardeau, elle devrait hésiter à excéder une certaine mesure. Ses efforts pourraient donc égaler ceux du passé en énergie, mais non en durée.

Si la guerre était purement maritime, il serait possible à l'Angleterre de la soutenir à l'aide des seules ressources de l'impôt. Pendant sa lutte contre l'Empire, époque de son plus grand développement de forces navales, ses flottes ne lui ont pas coûté plus de vingt millions sterling par an (500,000,000 francs). En 1855, son armement maritime contre la Russie n'a exigé qu'environ la même somme. En admettant que, par suite du renchérissement de toutes choses et des modifications dispendieuses qu'a subies le matériel naval, les dépenses dussent s'élever à six cent millions de francs, elles n'exigeraient néanmoins aucun recours à l'emprunt. La marine figure, en effet, dans les budgets des années de paix pour plus de six millions sterling. Le chiffre de 1853 s'élevait à 6,640,595 l. st. (166,014,875 francs). En ajoutant à cette somme les 500 millions de francs d'excédant que produirait l'élévation des taxes, l'Angleterre pourrait faire face à tous les besoins.

Mais, ces conditions seraient changées, si elle était obligée de combattre sur terre. Toutes les fois, en effet,

qu'elle a dû entretenir une armée hors de son île, ses dépenses militaires ont été plus que doublées. Dans la guerre contre Napoléon, c'est son armée de terre qui lui imposait les plus lourdes charges (1). Si donc, pour défendre son Empire de l'Inde menacé par des armes européennes, ou pour soutenir des alliés continentaux, l'Angleterre était amenée à entretenir une armée de terre considérable, elle serait contrainte d'entrer de nouveau dans la carrière des emprunts.

La guerre actuelle de l'Inde, et la translation à la Couronne du Gouvernement de ce vaste Empire, sont-elles de nature à altérer les conditions normales de la puissance anglaise, telles que nous venons de les exposer ? C'est une question que l'avenir seul permettra de résoudre. Les conséquences de la lutte, les résultats financiers de la nouvelle administration, ne sau-

(1) État des dépenses militaires de la Grande-Bretagne, de 1805 à 1815 :

ANNÉES.	MARINE.	ARMÉE.	ARTILLERIE.	TOTAL.
	Liv. sterl.	Liv. sterl.	Liv. sterl.	Liv. sterl.
1805	14.493.843	19.799.181	5.105.426	39.389.450
1806	16.143.628	19.294.982	5.250.376	40.688.986
1807	16.896.661	19.373 101	4.260.079	40.529.841
1808	17.685.390	21.916.198	5.148.852	44.750.440
1809	19.372.061	23.910.222	4.928.674	48.210.957
1810	20.021.512	23.038.479	4.808.745	47.868.736
1811	19.202.679	29.160.530	4.495.816	52.859.025
1812	20 370.339	31.004.701	5.240.537	56.615.577
1813	21.833.522	44.241 285	5.241.628	71.316.435
1814	22.124.437	45.259.377	4.302.893	71.686.707
1815	16.073.870	35.321.544	3.248.759	54.644.173

ient être aujourd'hui qu'un sujet d'hypothèses. On ut dire, cependant, que l'obligation pour l'Angle-re d'entretenir un plus grand nombre de soldats ropéens sera compensée par la réduction de celui s cipayes. En admettant enfin qu'une nouvelle erre vint à éclater en Europe avant la compression ale de la révolte, l'Angleterre ne ferait que se re-uver dans la situation qu'elle a déjà heureusement montée. C'est, en effet, pendant sa lutte contre la volution qu'elle a renversé Tippoo-Saïb et Holkar.

Aujourd'hui plus que jamais, le véritable moyen de iompher de sa puissance, c'est de conquérir sur e la supériorité navale. Trois choses lui sont indis-nsables : des vivres pour nourrir sa population ; du ton pour alimenter ses manufactures ; des débou-és pour écouler ses produits. C'est la mer qui les i procure. Tant qu'elle en possédera l'Empire, elle ravera les efforts de ses adversaires. Du jour où il i échappera, elle sera forcée de courber la tête. upposez que, par l'union des autres puissances ma-times, ses flottes soient vaincues, ses ports bloqués, omme ils le furent pendant la guerre d'Amérique par s armées navales combinées de France et d'Espa-ne ; si elle ne consent point à la paix, elle est expo-ée à devenir la proie de millions de prolétaires sans ravail, et littéralement sans pain. Pour la réduire, il 'est pas besoin d'invasion, il suffirait de la faim. nlevez-lui l'Inde, le Canada, ces parties de son Em-ire accessibles par terre, son orgueil et sa puissance n souffriront. Cependant, elle pourra encore porter èrement la tête. Mais, interceptez vivres et coton,

à l'instant elle doit céder. Impôts, emprunts, richesses, tout est à la fois frappé d'impuissance.

Il ne suffirait pas pour mettre en péril son alimentation, de la fermeture des ports de quelques États. Elle reçoit, en effet, des subsistances de toute part. Les céréales lui sont fournies par la Russie, la Suède, la Prusse, les villes anséatiques, les provinces danubiennes, la Turquie, l'Égypte, Naples, les États-Unis; les bestiaux vivants, en majeure partie, par le Danemarck et la Hollande ; la viande salée par les États-Unis. La France ne contribue que faiblement à son alimentation. Elle lui expédie environ six mille bœufs, mais presque point de céréales (1). On voit donc qu'une supériorité maritime prononcée fournirait seule les moyens d'entraver l'approvisionnement de l'Angleterre.

Les nouvelles inventions navales permettront-elles d'acquérir cette supériorité ? Égaliseront-elles au moins les forces ? Ouvriront-elles une voie sûre à une armée d'invasion ? Ce sont des questions qu'il serait téméraire d'agiter ici. On peut seulement constater, tout en écartant ce qu'il y a d'exagéré dans les appréhensions qui se produisent en Angleterre, que les récentes innovations navales paraissent à cette nation, bon juge en pareille matière, de nature à diminuer sa sécurité.

Elle serait libre de ces appréhensions, si, à la fin de la guerre contre l'Empire, usant modérément de son triomphe et traitant sa rivale avec la justice et les

(1) Annual statement of the trade.

gards dûs à ses hauts faits et à sa gloire, elle eût révenu les ressentiments qui couvent silencieusement ans les cœurs français, et que les Gouvernements efforcent de calmer, sans parvenir à les éteindre. lors, l'une des deux nations n'ayant à reprocher à autre ni l'amoindrissement de son territoire, ni la oliation de ses colonies, toute idée de lutte aurait u être à jamais bannie de leur esprit, et leurs forces, urs ressources, leur influence fraternellement unies, uraient pu dominer le monde, pour y assurer le ègne de la paix et de la civilisation. Alors la France, xempte de toute blessure à son légitime orgueil, et n position d'offrir dans ses colonies aux esprits inquiets, aux caractères audacieux, un aliment pour leur activité et la perspective d'aventures et de fortune que leur refuse la mère-patrie, n'aurait point ébranlé l'Europe par les secousses répétées de ses révolutions. En laissant enlever à la France son empire colonial, les Rois de l'Europe ont imité Charles Ier retenant en Angleterre le vaisseau qui devait transporter Hampden et Cromwell sur de lointains rivages (1).

Qu'on n'essaie point de représenter cette occupation de presque toutes les colonies comme un fait providentiel, auquel l'Angleterre était prédestinée par sa situation insulaire. Non, les colonies appartiennent providentiellement à la nation qui les a créées, peu-

(1) Depuis que ces lignes ont été écrites, des études biographiques approfondies ont réduit à une pure légende le prétendu embarquement de Cromwell, Pym et Hampden pour l'Amérique.
(A. S.)

plées, arrosées de ses sueurs. Voilà le titre légitime de possession. Or, parmi les colonies de l'Angleterre, deux ou trois sont son ouvrage; les autres, elles les a ravies par violence. A l'Espagne, elle a enlevé la Jamaïque et les Petites-Antilles; à la France, le Canada, l'Inde et l'Ile-Maurice; à la Hollande, le Cap. Il est de mode, aujourd'hui, de lui attribuer le mérite exclusif du génie maritime et colonisateur. On oublie qu'elle a été devancée par presque toutes les nations. Colomb, Vasco de Gama, Magellan, Tasman, avaient accompli leurs immortelles découvertes, qu'elle n'était pour ainsi dire pas encore sortie de son île! On oublie la magnifique création de Cuba, du Mexique et des colonies de l'Amérique du Sud! On oublie le Brésil, Macao, œuvres du Portugal, et les colonies françaises et celles de la Hollande, toutes si florissantes! Dans l'Inde même, l'Angleterre n'a-t-elle pas été devancée par le Portugal et la Hollande; et n'est-ce pas Dupleix qui lui a ouvert la perspective de son grand Empire?

N'est-il pas enfin regrettable, au point de vue de la civilisation, qu'un seul peuple s'épanouisse dans les vastes contrées destinées à devenir un jour le siège de tant de puissants États? Quelles que soient les grandes et fortes qualités du génie britannique, il ne réunit pas l'universalité des aptitudes et des talents que Dieu a départis à la race blanche. Du développement exclusif d'une seule branche de cette grande famille, il ne naîtra qu'une civilisation uniforme, et par cela même incomplète et inférieure à celle de l'ancien monde.

Réfutons, en finissant, une erreur propagée par le Gouvernement anglais pendant la dernière guerre contre la France. A l'entendre, l'Angleterre combattait pour sa propre existence et pour la liberté de l'Europe. Il n'en était rien. Elle combattait uniquement pour sa prédominance sur le continent comme sur les mers. A ses yeux, ne pas dominer c'était ne pas exister. Quant à la liberté de l'Europe, elle la faisait consister dans une limitation des forces des divers États, telle qu'en cas de lutte, elle fût toujours certaine de faire pencher la balance du côté où elle se porterait. Pour elle, la liberté de l'Europe, c'était la prépondérance britannique. Écoutons les aveux d'un éminent historien anglais sur le but que poursuivait sa patrie : Après avoir reconnu que la France possédait, au début de la guerre de la Révolution, un Empire colonial presque égal à celui de l'Angleterre, et glorifié les armes de son pays pour l'en avoir dépouillée, Archibald Alison caractérise ainsi les dernières phases de la lutte : « l'Angleterre, dit-il, se préparait « à lancer ses légions contre la France, et à combat- « tre son ancienne rivale sur son propre élément, « *pour la palme de la prédominance en Europe*. La « résistance désespérée de la Russie allait décider de « l'issue de cette lutte *pour la domination de l'ancien* « *monde* (1). »

Tel était, en effet, le véritable but de la guerre, but d'orgueil et d'ambition autant que de haine.

L'objet de cet écrit est accompli. L'état financier de

(1) Archibald Alison, *History of Europe*, chap. LX.

la Grande-Bretagne, au début de sa dernière guerre contre la France, les causes qui lui permirent de la soutenir avec un tel luxe de ressources, la situation économique et financière que ce pays présente aujourd'hui, ont été successivement exposés. C'en est assez, ce nous semble, pour mettre tout esprit judicieux en état de décider si l'Angleterre pourrait déployer, dans une nouvelle lutte, la même puissance et la même opiniâtreté que par le passé, et de contrôler cette conclusion qui nous a paru ressortir des faits, savoir : que l'Angleterre est actuellement capable d'efforts aussi intenses, mais non aussi prolongés.

Une pareille lutte serait de nos jours plus funeste que jamais à l'humanité. L'Extrême-Orient s'ouvre devant l'influence européenne ; l'Islamisme en déclin se prépare à son effort suprême contre la prépondérance chrétienne ; la civilisation, après avoir accompli son long pèlerinage, semble s'apprêter, comme le voyageur fatigué, à regagner les contrées qui furent son berceau. Pour lui ouvrir la voie, écarter les obstacles devant elle, la rétablir dans ses antiques domaines ; pour l'introduire dans ceux qu'elle n'a pas encore visités, ce ne serait pas trop du concours des deux nations les plus éclairées, les plus riches, les plus puissantes. Tourner, dans de pareilles circonstances, l'une contre l'autre les forces qui devraient accomplir ces grandes œuvres, ce serait un malheur pour le monde, et peut-être pour elles-mêmes une abdication.

Cependant, l'alliance qu'exige cette haute mission ne peut subsister qu'autant qu'elle repose sur la jus-

tice, l'égalité, la réciprocité des égards. L'Angleterre, si elle en désire la conservation, doit renoncer à cet esprit de jalousie, d'égoïsme, de hautaine domination dont elle est toujours animée, et qui s'est manifesté au sujet de l'Australie, immense continent qu'elle n'a point découvert, mais dont elle a prétendu nous exclure parce qu'elle en a occupé une imperceptible partie, de la Nouvelle-Zélande interdite par elle à notre colonisation, du percement de l'isthme de Suez, à l'occasion des travailleurs noirs et indiens engagés pour nos colonies, et de toutes les questions qui touchent à nos intérêts maritimes. Elle doit enfin considérer qu'il est dans le monde des nations jeunes et ambitieuses, dont les progrès menacent sa domination, et auxquelles l'épée de la France pourrait peut-être, au jour du conflit, assurer la victoire.

FIN DE L'ANGLETERRE ET LA GUERRE.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE IV. — LA RESTAURATION.

Troisième Période. — 1826-1830.

CHAPITRE PREMIER.

I. — 1826-1827.

CHAPITRE II. — *Exercices* 1830-1831.

CHAPITRE III. — 1832.

CHAPITRE IV. — 1833.

CHAPITRE II. — *Les Travaux publics.*

CHAPITRE III. — *Les Chemins de fer. — Premiers projets.*

LIVRE VII. — LE GOUVERNEMENT DE JUILLET.

Troisième Période. — 1840-1848.

CHAPITRE PREMIER. — *Exercices* 1840-1843.

Blois. — Imprimerie E. MOREAU et Cie, rue Pierre-de-Blois, 14.

